

LES APATRIDES

Thèse pour le Doctorat

soutenue publiquement

dans la Salle des Actes de la Faculté de Droit

le Lundi 12 Juin 1939, à 14 h. 30

par

Bernard LEJUIF

JURY D'EXAMEN

Président : M. GOMBEAUX, professeur

Suffragants { M. PERREAU, professeur
M. PRUD'HOMME, professeur



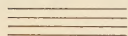
Imprimerie OZANNE & C^{ie}

16 à 22, Rue des Rosiers,

CAEN

1939

LES APATRIDES



LES APATRIDES

Thèse pour le Doctorat

soutenue publiquement

dans la Salle des Actes de la Faculté de Droit

le Lundi 12 Juin 1939, à 14 h. 30

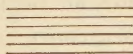
par

Bernard LEJUIF

JURY D'EXAMEN

Président : M. GOMBEAUX, professeur

Suffragants { M. PERREAU, professeur
M. PRUD'HOMME, professeur



UNIVERSITÉ DE CAEN - FACULTÉ DE DROIT

Année Scolaire 1938-1939

Doyen :

L. HENRY NEZARD, (*, I. O)

Doyen honoraire :

M. EUSTACHE PILON (C. *, I. O)

Assesseur du Doyen :

M. GOMBEAUX (*, I. O)

Professeurs honoraires :

MM. CABOUAT (O. *, I. O)

DEGOIS (I. O).

Professeurs :

- MM. NÉZARD (*, I. O), professeur de Droit administratif, chargé du Cours de Législation Minière ;
GOMBEAUX (*, I. O), professeur de Droit civil, chargé du Cours de Droit international privé ;
BRIDREY (*, I. O), professeur de Droit romain, chargé du Cours d'Histoire du Droit Public ;
LEPARGNEUR (*, I. O), professeur de Droit commercial, chargé du Cours de Droit maritime ;
BRUNET, (*, I. O), professeur sans chaire, député.
LEMONNIER (I. O), professeur de Droit civil, chargé du Cours de Législation industrielle ;
PERREAU (*, I. O, *), professeur de Droit criminel, chargé du Cours de Droit civil approfondi et comparé ;
LAMPUÉ (O), professeur de Droit international public et de Droit constitutionnel ;
YVER (O), professeur d'Histoire du Droit français et d'Histoire du Droit privé.
PRUD'HOMME (*, I, O), professeur de Procédure Civile et de Voies d'Exécution ;
FRÉJAVILLE (O), professeur de Droit Civil ;
BESNIER, professeur de Droit Romain, chargé du Cours d'Histoire de la Coutume de la Normandie ;
LEDUC, professeur d'Economie Politique, chargé du Cours d'Histoire des Doctrines Economiques et du Cours de Législation Financière ;
SAINT-GERMÈS, professeur d'Economie politique ;
VILLEY-DESMESERETS, agrégé, chargé d'un Cours d'Economie politique et du Cours de Législation financière.

Secrétaire :

M. ROUX (*, I. O, O, *), secrétaire des Facultés de l'Université de Caen.

La Faculté n'entend donner ni approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.





Digitized by the Internet Archive
in 2026

Introduction

WEISS définit la nationalité : « le lien qui rattache une personne à une nation déterminée » (1). On ne saurait mieux donner une idée exacte de l'apatridie qu'en prenant le contrepied de cette formule : l'apatridie est l'absence de tout lien entre une personne et un Etat quelconque. En d'autres termes, l'apatride est celui qui ne jouit d'aucune nationalité et, par suite, n'est protégé par aucun Etat.

Il n'est guère besoin d'insister sur ce que ce phénomène présente d'anormal et de contradictoire avec la règle de droit international selon laquelle tout homme doit posséder une nationalité et n'en doit posséder qu'une seule. L'homme, comme le dit M. SCELLE (2), est avant tout un animal social qui a besoin de la société pour réaliser pleinement ses fins. Or l'apatridie, en le chassant de toute société, rend sa condition, non seu-

(1) Weiss, *Traité théorique et pratique de D. I. P.*, 2^e éd., tome I, p. 1. 1907.

(2) Scelle, *Précis de Droit des Gens*, 1932, 1^{re} partie, p. 2.

lement très précaire, mais presque impossible du fait qu'étant isolé, il doit se battre, dans la lutte pour la vie, non pas contre d'autres individus, mais contre des coalitions d'individus : les Etats. L'inégalité des deux conditions est trop grande pour qu'il puisse songer à vaincre.

Beaucoup d'auteurs ont même été jusqu'à dire que cet état de fait était irrationnel, incompréhensible, et ne devait pas exister. Cette idée a influé sur certaines législations qui ne reconnaissent pas l'apatridie, quoiqu'il soit difficile de l'ignorer à l'heure actuelle. La jurisprudence française, elle-même, pendant un certain temps, a déclaré l'apatridie non reconnue par la loi française et contraire à l'ordre public (1).

Quoiqu'il en soit, il a bien fallu, surtout après la guerre, prendre en considération une situation qui se développait de plus en plus (2) et se préoccuper d'y apporter remède. C'est cette évolution de l'apatridie que nous essaierons de retracer dans notre première partie.

Différents termes ont été employés pour qualifier cette absence de nationalité. On a d'abord parlé d'*Heimatlos*, mot allemand qui peut se traduire par « sans foyer ». Puis, dans les pays de langue latine, on s'est servi de l'expression sans-patrie. Enfin, depuis la guerre, le terme apatride a prévalu, et c'est celui que l'on trouve dans tous les ouvrages, les arrêts de jurisprudence et

(1) Cass. Req., 15 mars 1922 et 1^{er} août 1922, Dalloz, 1923-1-97.

(2) Tr. Seine, 13 juillet 1915; Clunet, 1916, p. 186.

les conventions internationales. C'est pour cette raison que nous l'emploierons à l'exclusion de tout autre.

Cette terminologie semble, d'ailleurs, suivre le développement du phénomène et rendre compte des caractères qui s'y sont successivement attachés. Avant la guerre, en effet, étaient seuls apatrides, ou à peu près, ceux qui, pour des raisons de commodité personnelle et pour échapper à certaines obligations, avaient trouvé ce moyen de rompre l'allégeance avec l'Etat dont ils dépendaient antérieurement. C'est ce qui explique le sens péjoratif que l'on a donné au terme *Heimatlos*. Les *heimatlos* sont ceux qui ne veulent pas avoir de foyer ou de patrie.

Au contraire, depuis la guerre, la situation s'est renversée : des masses considérables d'individus — près de 3.000.000 — ont été dénationalisés, c'est-à-dire qu'on leur a signifié expressément ou tacitement qu'ils n'avaient plus aucune protection à attendre de l'Etat auquel ils appartenaient. De ce fait, ils sont devenus apatrides, sans-patrie. Cette différence ne se retrouve pas seulement dans les mots mais également dans le statut juridique. Nous verrons, en effet, au cours de cette étude, qu'on s'est occupé avec beaucoup de sollicitude du sort de ces apatrides de création récente, alors que les anciens *heimatlos* sont à peu près négligés. Ils sont assimilés aux étrangers ordinaires quant aux restrictions imposées sans que, en revanche, ils bénéficient toujours des mêmes avantages.

Ce développement prodigieux de l'apatridie a posé une foule de problèmes, d'autant plus ardues que cette situation avait surgi soudainement et qu'aucune légis-

lation nationale ni convention internationale ne l'avait prévue. S'il s'était agi simplement de faire des lois pour résorber cette anomalie, on serait vite arrivé à une solution. Malheureusement, les législateurs se sont trouvés en face de facteurs sociaux, économiques, démographiques, dont il faut absolument tenir compte si l'on ne veut pas amener de perturbations graves dans la vie d'une nation. Il ne suffit pas, en effet, de vouloir, il faut encore pouvoir absorber une immigration d'éléments raciaux disparates et de culture parfois très différente. Que l'on songe au trouble que peut apporter, au sein d'un pays déjà suffisamment pourvu d'étrangers, un afflux massif de populations n'ayant plus aucun moyen de subsistance et complètement désorientées par une guerre et une révolution. C'est ce qui s'est produit pour les Russes après la défaite des armées Wrangel et Denikine.

En France, où le nombre de ces réfugiés atteint 500.000, le problème s'est même compliqué depuis quelques années du fait de la crise. Immédiatement après la grande guerre, nos pertes en matériel et en hommes nous poussaient et même nous obligeaient à faire appel à une main-d'œuvre étrangère très nombreuse, quelle qu'en soit la provenance, pourvu qu'elle répondît au but que l'on voulait atteindre : le rééquipement complet de la Nation. A la suite de circonstances économiques, dont il est difficile, d'ailleurs, de démêler les causes, on s'est trouvé en face d'un phénomène qui serait curieux s'il n'était tragique : d'un côté des centaines de milliers de chômeurs, de l'autre un nombre considérable et bien supérieur de travailleurs

étrangers. Les esprits superficiels et aussi beaucoup de journaux ont lancé cette idée qu'il suffisait de renvoyer un nombre équivalent de ces étrangers, pour que, automatiquement, les chômeurs français trouvassent du travail. La solution est évidemment très simple, trop simple, hélas ! L'examen des données économiques révèle, en effet, que, dans certaines professions, les carrières libérales par exemple, il y a pléthore de Français, alors que, dans l'agriculture, il faut nécessairement faire appel à l'étranger, parce que les Français désertent cette forme d'activité, n'y trouvant pas une rémunération suffisante en contre-partie des travaux pénibles qu'elle entraîne. Le manque de bras nationaux dans ce métier a encore été aggravé par la loi des 40 heures, qui a obligé certaines industries, comme les chemins de fer, à se procurer de nouveaux employés ou salariés (80.000 environ), tous pris à la campagne. Ceci nous montre qu'on ne saurait, comme le prétendent certains, se passer de la main-d'œuvre étrangère, mais qu'au contraire, plus que jamais, elle nous est nécessaire. Cela apparaît surtout si l'on consulte les statistiques de la natalité, ou plutôt de la dénatalité française.

En revanche, on constate que, seules, certaines branches de notre activité nationale ont besoin d'étrangers. Nous avons parlé de l'agriculture ; on pourrait en dire autant de certaines autres professions, comme celle de tailleur de pierre, où il est permis d'embaucher jusqu'à 80 % d'étrangers. Par contre la médecine et le barreau leur sont interdits. D'autres métiers sont également protégés, d'une manière ou d'une autre, afin d'en évi-

ter l'accaparement par les étrangers. Or, une immigration de réfugiés se compose de toutes sortes de personnes, appartenant aux classes les plus diverses, mais avec une prédominance d'intellectuels (Russie et surtout Allemagne). Ceux-ci, cela s'est vu, vont peut-être abandonner leur profession primitive pour exercer les métiers les plus humbles et les moins en rapport avec leurs aptitudes, mais bien souvent ils chercheront à vivre comme par le passé. Dans ce cas, ils seront une gêne pour notre politique économique. Alors se pose un dilemme : faut-il accueillir indistinctement les réfugiés apatrides qui fuient leur patrie parce que leurs convictions politiques ou religieuses sont menacées, ou bien ne faut-il permettre l'accès et l'établissement en France que de ceux qui sont facilement assimilables ou qui pourront rendre service à l'économie nationale et refouler impitoyablement ceux qui concurrenceraient, dans certaines branches de l'activité nationale, les Français déjà suffisamment nombreux. En bref, il s'agit de savoir si on les traitera en étrangers ordinaires, ou si, au contraire, on les fera jouir d'un régime de faveur. Nous n'avons pas l'intention, dans cette introduction, de donner la solution de ce problème qui sera examiné au cours de l'étude qui va suivre. Toutefois, on peut dire, a priori, que l'assimilation totale et systématique des apatrides aux étrangers, si elle est du point de vue interne une solution excellente, en est une détestable du point de vue international et humanitaire. En effet, on traite des gens sans foyer, sans patrie où se réfugier, de la même façon que ceux qui peuvent trouver asile quelque part. Par

suite, ils seront condamnés à errer toute leur vie de pays en pays sans être jamais sûrs de trouver un asile stable. Une telle situation peut être un pis-aller quand il ne s'agit que d'individus isolés, mais elle ne saurait constituer la règle pour des millions de personnes. Par conséquent, il faudra les doter d'un statut juridique leur accordant un minimum de droits, à l'instar des étrangers, mais, de plus, des garanties leur permettant de refaire leur vie et de s'établir.

Sur le plan international, l'apatridie pose également de graves problèmes, mais sous un angle différent. En effet, il ne s'agit plus, comme précédemment, d'établir un compromis entre les besoins de la nation au point de vue démographique, économique ou social, mais de trouver un remède efficace à l'anomalie que constitue l'apatridie et de prendre la défense de ceux qui ne jouissent plus de la protection d'aucun Etat. Il faut cependant remarquer que les deux plans sont liés et se complètent, car il serait vain d'essayer d'arriver à une solution si, sur le plan interne, chaque Etat entendait agir comme il le veut. Malheureusement, c'est trop souvent ce qui se passe, aucun pays ne voulant consentir les sacrifices nécessaires à une entente et une collaboration internationale. Notamment, il y a deux points sur lesquels nous reviendrons et qui supprimeraient radicalement l'apatridie, mais sur lesquels également aucun Etat ne veut céder, c'est, tout d'abord, de s'interdire de dénationaliser ses ressortissants, et ensuite, de mettre les lois des différents Etats sur la nationalité en harmonie. Mais là, on se heurte à un individualisme farouche qui ne consent à abdiquer sa souveraineté que

très parcimonieusement. Nous ne voulons en donner pour preuve que la Convention de 1933 signée à Genève par un assez grand nombre de pays, mais qui n'a été ratifiée que par une minorité.

Il est cependant réconfortant de constater que la France a toujours accueilli avec la plus grande générosité les réfugiés et les apatrides et qu'elle leur a accordé, soit d'elle-même, soit à la suite de conférences internationales, la jouissance d'un très grand nombre de droits. Si, au cours de cette étude, nous sommes amené à faire des critiques, ce sera parfois, sans doute, parce que la loi appelle des réformes, mais ce sera plus souvent encore parce que des changements à la pratique administrative ou à la jurisprudence nous apparaîtront désirables.

Notre travail se divisera en cinq titres et se poursuivra selon un ordre chronologique, en suivant l'apatride dans sa vie et surtout pendant son passage en France. Tout d'abord, pour la bonne compréhension du sujet, nous donnerons un aperçu des causes d'apatridie et des modes de preuve. Ensuite, nous étudierons quels sont les droits qui sont reconnus à l'apatride par la loi ou les traités et quelle est la législation applicable à son statut personnel. Enfin, dans une dernière partie, à laquelle, d'ailleurs, nous avons consacré de plus longs développements, nous nous occuperons de sa sortie de France et spécialement de son expulsion.

TITRE PREMIER

Causes de l'Apatridie

Il existe trois grandes causes d'apatridie, d'importance d'ailleurs inégale. On peut devenir apatride du fait de la diversité des législations en matière de nationalité. On peut le devenir par suite d'une déchéance, soit automatique, soit prononcée par justice. Enfin, certaines personnes ont perdu toute nationalité à la suite de certains traités de paix. Avant la dernière guerre, on ne connaissait guère que des apatrides de la première catégorie et il ne pouvait s'agir, en somme, que de cas isolés. Mais, depuis la guerre, on a assisté à une dénationalisation à titre de peine s'appliquant à des masses considérables de personnes, plusieurs millions même comme en Russie, ce qui ne va pas sans soulever de multiples difficultés.

Nous allons étudier, au cours des chapitres qui vont suivre, les conflits négatifs de nationalité et les déchéances, puis nous examinerons le cas spécial d'apatridie résultant des traités de paix.

CHAPITRE PREMIER

Conflits négatifs de nationalité

La diversité des législations qui régissent la nationalité dans les différents pays provoque forcément à certains moments, soit frottement, soit hiatus. Dans le premier cas, un individu sera réclamé par deux Etats comme étant leur national, dans le second, aucun des divers pays où cet individu a des attaches et, par suite, pourrait être considéré comme national, n'a une législation permettant de le considérer comme tel : nous sommes alors en présence d'un apatride. Il n'est d'ailleurs pas nécessaire, pour qu'un conflit s'élève, que les législations en présence soient différentes. Supposons que tous les pays adoptent les mêmes principes, par exemple ceux qui sont en vigueur en France actuellement : cela n'empêchera nullement les

conflits de nationalité. Voici d'ailleurs un exemple de conflit positif que pourrait engendrer la loi du 10 août 1927. L'article 1^{er} dispose : « Sont Français : 1° tout enfant légitime né d'un français en France ou à l'étranger. » Vis-à-vis de la France, même au bout de trois générations, ces enfants nés à l'étranger seront donc encore français. Mais ce même article 1^{er} dispose ainsi : « Sont français : 2° tout enfant légitime né en France d'un père qui y est lui-même né. » Que se passerait-il si, dans l'hypothèse envisagée, le pays étranger où a été se fixer ce français avait la même législation que nous ? A l'égard de ce pays, le fils de cet individu serait devenu son national en vertu de l'article 1^{er}-2°, alors que la France le réclamerait avec un égal bon droit en vertu de l'article 1^{er}-1°. Nous serions en présence d'un conflit positif de nationalité entre deux pays possédant pourtant la même législation. Aussi, à plus forte raison, lorsque les législations en présence sont différentes, peut-on craindre des conflits positifs ou négatifs. Ces derniers sont, heureusement, assez rares en pratique. Ils se manifestent la plupart du temps soit au moment de la naissance, soit au moment du mariage. Toutefois, nous verrons que le changement d'Etat des parents ou du mari peuvent avoir pour résultat de rendre apatrides les enfants ou le conjoint.

SECTION I

L'APATRIDIE DUE AU MARIAGE

Au sujet de la nationalité de la femme mariée, deux grandes théories s'affrontent. La première, se fondant sur l'unité nécessaire dans le mariage, sous l'autorité maritale, fait perdre à la femme sa nationalité pour lui octroyer celle de son mari. La seconde, répondant à un mouvement d'opinion récent, considère la femme comme l'égale de l'homme et lui laisse la liberté de conserver son ancienne nationalité ou de prendre celle de son mari. En fait, on ne trouve jamais ces deux systèmes à l'état pur. Certaines législations, en effet, disposent que la femme perd sa nationalité sauf volonté contraire de sa part (1). D'autres décident, au contraire, que celle-ci conserve sa nationalité à moins qu'elle ne préfère prendre celle de son mari (2). Enfin, quelques-unes, adoptant intégralement le principe de l'égalité des sexes, ne donnent aucun effet au mariage à ce point de vue (3). Ces divergences entre les législations entraînent assez souvent une apatridie qui se manifeste tantôt au moment du mariage, tantôt au cours du mariage.

(1) Etats-Unis, Canada, Espagne, Grande-Bretagne.

(2) Belgique, France, Italie.

(3) Union des Républiques Socialistes Soviétiques.

§ 1^{er}.— *Apatridie se manifestant au moment du mariage*

Le seul cas qui puisse se produire est celui où la femme perd automatiquement sa nationalité sans acquérir celle de son mari. En France, sous l'empire de l'art. 12 du Code Civil, cette anomalie ne pouvait avoir lieu du fait que l'étrangère devenait automatiquement française par son mariage avec un français. Mais des faits regrettables se sont produits : pendant la guerre, des femmes de nationalité ennemie avaient réussi à prendre notre nationalité, en se mariant, pour avoir plus de facilité d'espionner. Une loi du 18 mars 1917 avait déjà tendu à empêcher ces abus. Puis la loi du 10 août 1927 disposa dans son art. 8 que la femme étrangère épousant un Français, ne deviendrait française que si elle en faisait la demande, ou bien si elle perdait automatiquement sa nationalité d'origine. Plus récemment, le décret du 12 novembre 1938 est venu restreindre à nouveau, dans son article 19 remplaçant l'article 8 de la loi de 1927, le droit pour la femme étrangère d'acquérir la nationalité française. Dans l'exposé des motifs, cette intention est clairement exprimée : « Tout en précisant les droits dont jouissent les étrangers naturalisés, nous avons déterminé les modalités suivant lesquelles certains étrangers pourraient accéder de plein droit à la nationalité française en raison soit de leur naissance en France, soit de leur mariage avec un de nos nationaux. Il importe, en effet, d'enlever à cette accession son caractère automatique ; ici plus qu'ailleurs, il convient de faire le partage entre les bons éléments et les indésirables qui, pour être

exclus de notre territoire, ne doivent évidemment pas pouvoir s'intégrer dans la collectivité française. » L'article 19 précise que la femme étrangère qui épousera un Français ne pourra acquérir la qualité de française que sur sa demande expresse, formulée par voie de déclaration souscrite avant la célébration du mariage. La suite de l'article édicte un certain nombre d'incapacités de souscrire cette déclaration ; il vise notamment le cas où la femme a été expulsée. Par ces dispositions, la loi française se rapproche de nombreuses législations étrangères. On ne peut que l'approuver, car elle permet de contrôler efficacement l'attribution de la qualité de français.

La contre-partie évidente sera une augmentation du nombre des apatrides. L'apatridie se produira quand, en se mariant avec un français, la femme étrangère perdra sa nationalité sans acquérir celle de son mari. Cependant, ce n'est pas la législation française qu'il faut incriminer en pareil cas, mais certainement celles qui font perdre automatiquement à la femme, sa nationalité. Le remède est, en somme, assez simple : il suffirait de laisser, en principe, à celle-ci le choix de sa nationalité. A défaut d'une manifestation expresse de volonté de sa part, ou si l'acquisition de la nationalité de son mari lui est impossible, elle devrait garder sa nationalité d'origine. Cette solution a, du reste, l'avantage de cadrer avec le principe de l'égalité des sexes, affirmée de plus en plus par les auteurs et par les conférences internationales (Vœu de la première conférence pour la codification du Droit international, article 8, La Haye, 1930).

§ 2. — *Apatridie se manifestant au cours du mariage*

Il faut supposer que le mari abandonne sa nationalité d'origine ou, tout au moins, celle qu'il avait au moment du mariage pour en acquérir une autre, mais que l'acquisition de celle-ci n'a pas d'effet collectif, c'est-à-dire qu'elle ne s'étend pas à la femme, quoique celle-ci ait cependant perdu sa nationalité en même temps que son mari. Cette situation ne peut se produire à l'égard de la femme française, qui conserve sa pleine liberté en vertu de l'article 8, dernier alinéa, de la loi du 10 août 1927. La Convention de La Haye a d'ailleurs repris, sur ce point, notre réglementation, en recommandant de ne pas faire perdre à la femme sa nationalité en même temps que le mari perd la sienne, sauf dans le cas où elle acquerrait cette nationalité.

On peut estimer que la meilleure manière de supprimer cette cause d'apatridie serait d'adopter la théorie de l'égalité des sexes, puisque, quelle que soit la loi nationale du mari, la femme serait assurée d'avoir toujours une nationalité. La théorie en question présente l'inconvénient de rompre l'unité du ménage : toutefois, rien n'empêche la femme de demander à prendre la nationalité de son mari dans les cas où elle le peut. D'autre part, cet inconvénient est largement compensé par la possibilité, pour l'Etat, de contrôler efficacement la qualité de ceux à qui il octroie sa nationalité.

SECTION II

L'APATRIDIE DUE A LA NAISSANCE

Elle résulte du conflit entre deux législations qui appliquent, l'une le *jus soli* et l'autre le *jus sanguinis*, la première faisant dépendre la nationalité du lieu de la naissance et la seconde du lien existant entre l'enfant et ses parents.

Seront apatrides :

a) Les enfants de parents ressortissant à un Etat attaché au *jus soli*, qui sont nés dans un pays appliquant le *jus sanguinis*. C'est ce qui se produit lorsque des enfants sont nés de parents sud-américains en Allemagne.

b) L'enfant qui, après avoir eu une nationalité, la perd automatiquement par reconnaissance, légitimation ou adoption sans en acquérir une nouvelle. C'est le cas d'un enfant naturel né en France d'une mère anglaise, y étant également née, et légitimé postérieurement par le mariage de ses parents : si le père est Anglais, l'enfant perd sa nationalité française, mais n'acquiert pas la nationalité anglaise.

c) L'enfant dont les parents se sont fait naturaliser et qui perd sa nationalité à la suite de ce changement d'Etat de ses parents sans que cette nouvelle nationalité ait effet à son égard (1).

(1) Trachtenberg, Situation des apatrides, *Revue de Droit international privé*, 1933, p. 240.

Cependant, beaucoup de pays ont adopté des règles empruntées tant au *jus soli* qu'au *jus sanguinis*. Ceci a pour résultat de diminuer très sensiblement le nombre des apatrides de cette catégorie. En France, la loi du 10 août 1927, votée dans le but d'assimiler le plus rapidement possible les étrangers fixés sur le territoire, a fait une large place au *jus soli*. La même loi avait consacré également un article aux apatrides : « Seront Français, les enfants nés en France de parents inconnus ou dont la nationalité est inconnue » (article 1^{er}-7°). Pareille disposition se retrouve d'ailleurs dans bon nombre de législations. Cependant, il reste encore à faire un gros effort de coordination, qui malheureusement rencontre des obstacles du fait de la politique démographique de certains Etats et même de la France. En effet, l'article 10 du décret-loi du 12 novembre 1938 modifie légèrement le texte précité en en supprimant le dernier membre de phrase, de telle sorte qu'à l'heure actuelle, les enfants des réfugiés politiques dénationalisés et, en général, des apatrides, resteront aussi apatrides.

En réalité, comme pour le mariage, l'exacte solution réside dans le respect de plus en plus grand des lois de chaque Etat et dans la suppression des pertes automatiques de nationalité. D'ailleurs, c'est dans ce sens que la convention d'union de La Haye, du 12 avril 1930, a essayé de trouver une solution.

L'article 14 décide que : « L'enfant dont aucun des « parents n'est connu a la nationalité du pays où il « est né. » La même solution prévaut pour l'enfant trouvé.

L'article 25 dispose : « Lorsque la nationalité d'un
« Etat n'est pas acquise de plein droit par suite de la
« naissance sur le territoire de cet Etat, l'enfant qui y
« est né de parents sans nationalité ou dont la natio-
« nalité est inconnue, peut obtenir la nationalité dudit
« Etat. » Il faut remarquer que la convention n'oblige
pas, elle ne fait que laisser une possibilité, ce qui a
l'avantage de supprimer le caractère trop automatique
que pourraient prendre de ce fait certaines naturali-
sations.

L'article 16 maintient sa nationalité à l'enfant recon-
nu ou légitimé par ses parents quand la loi ne lui
confère pas leur nationalité. — L'article 17 subordonne
également la perte de la nationalité pour l'adopté à
l'acquisition de la nationalité de l'adoptant. Enfin, une
disposition semblable se retrouve dans l'article 13,
alinéa 2, relatif aux enfants mineurs du naturalisé.

Toutes ces recommandations ont été malheureuse-
ment trop peu suivies et, jusqu'ici, les résultats ont été
assez minimes. Même en France, nous venons de le voir,
le législateur s'est orienté dans une voie parfois contraire.
On ne peut cependant l'en blâmer, car il n'a pas visé
à faire perdre automatiquement à l'enfant sa nationa-
lité, mais simplement à ne pas lui faire acquérir la
nationalité française d'une façon automatique, ce qui
n'a rien de contraire à la Convention de La Haye.

CHAPITRE II

La Dénationalisation ⁽¹⁾

La dénationalisation peut se définir ainsi : Le retrait de la nationalité pratiquée par un Etat à l'encontre d'un individu faisant partie de la communauté juridique de cet Etat. De cette définition il ressort que tout lien sera rompu entre cet Etat et l'individu : ce dernier deviendra apatride.

Nous nous trouvons ici en présence de deux droits opposés, le droit que tout homme a d'avoir une nationalité et une seule et le droit souverain de l'Etat. Certains auteurs ont posé en principe que l'individu est le seul souverain, le seul maître : « Il n'y a de volonté que chez les êtres vivants », affirme Krabbe. « Les devoirs et les droits des Etats sont simplement les devoirs et les droits des hommes qui les composent », disent Heffter et Westlake (2). Mais sous la pression des réalités, il a bien fallu faire de l'Etat un « surhomme »

(1) Trachtenberg, *Revue critique de droit international privé*, 1928, p. 631.

(2) Cités par M. Politis dans *Les Nouvelles tendances du droit international*, p. 58.

imposant ses volontés à tous et également libre d'accueillir ou de rejeter qui bon lui semble. A l'heure actuelle, le principe de la souveraineté de l'Etat en matière de nationalité n'est plus discuté. C'est une « constante juridique », dit M. A. de la Pradelle (1). Mais cette souveraineté de l'Etat n'aurait jamais été affirmée avec tant d'unanimité si elle ne se justifiait pas en pratique. En effet, l'Etat a pour mission première de sauvegarder son intégrité territoriale, morale, intellectuelle. S'il se trouve à l'intérieur de l'Etat des gens qui, précisément, essaient de compromettre cette intégrité, qui, par leurs actes, portent atteinte au patrimoine national, c'est alors un droit et même un devoir d'annihiler la volonté destructrice de ces individus.

Malheureusement, le moyen employé pour y parvenir et qui consiste à dire à de tels individus : « Je ne vous reconnais plus, vous ne jouirez plus de ma protection », constitue peut-être une solution excellente pour le pays qui l'emploie, mais non pour le reste du monde. « La situation de l'apatride, observe M. Niboyet, « est une telle anomalie de la vie internationale qu'on « comprend difficilement qu'elle puisse être tolérée « par les autres Etats. En effet, du jour où un individu « est apatride, et son Etat d'origine le rejetant pratiquement, les autres sont donc obligés de l'accepter. « Tel Etat se décharge ainsi sur ses voisins des indésirables qui le gênent et c'est un singulier acte de voisinage international » (2).

(1) *Revue de droit international privé*, 1922-1923, p. 149.

(2) *Traité de droit international privé*, 1938.

Nous allons étudier dans une première section quels sont les principaux cas de dénationalisation, en les rangeant en deux classes : I. Déchéance s'appliquant à tous les citoyens ; II. Déchéance ne pouvant s'appliquer qu'à certaines catégories d'individus. Dans une deuxième section, nous ferons la critique de ces mesures et nous étudierons les remèdes à apporter à la situation qu'elles créent, en distinguant les individus qui ont émigré et ceux qui n'ont pas quitté le territoire de leur Etat.

SECTION I

PRINCIPAUX CAS DE DÉNATIONALISATION

§ 1^{er}. — *Dénationalisation pouvant s'appliquer à tous les citoyens*

Tous les nationaux, quelle que soit leur origine, peuvent être l'objet de cette mesure. Mais les causes qui en motivent l'application sont assez rares et doivent être graves ; elles tiennent surtout à l'incompatibilité qui peut exister entre les actes d'un individu et sa qualité de citoyen. Cette incompatibilité peut résider dans le simple fait d'avoir quitté le territoire du pays dont il est le ressortissant, ou, ce qui est plus grave, d'avoir prêté ses services à une puissance étrangère, quelquefois même, en vue de combattre ouvertement son pays.

A) *Déchéance de nationalité pour prise d'un service public à l'étranger*

La plupart des législations, appliquant un vieil adage selon lequel on ne peut servir deux maîtres, imposent la déchéance de la nationalité à ceux de leurs ressortissants qui ont accepté une charge publique à l'étranger. Pour certaines, cette déchéance est automatique. Pour d'autres, et pour la législation française en particu-

lier (1), elle est subordonnée à une injonction préalable faite et restée sans effet. Enfin, quelques-uns retirent leur nationalité à ceux qui n'ont pas demandé une autorisation préalable (2).

B) *Déchéance pour immigration*

A la suite des troubles qui ont suivi la grande guerre, beaucoup de pays ont prononcé la déchéance de la nationalité à l'encontre de ressortissants qui avaient quitté leur pays par hostilité au régime. Parmi ces lois relevons celle de l'U. R. S. S. du 28 octobre 1921 « sur la privation des droits de nationalité de certaines catégories de personnes résidant à l'étranger » (3).

D'après cette loi, ne sont plus considérés comme russes : 1° les Russes se trouvant à l'étranger au moment de la déclaration de guerre ou qui y sont restés plus de cinq ans sans interruption et qui n'ont pas demandé avant décembre 1925 leur immatriculation dans un consulat soviétique en France ; 2° les Russes ayant quitté l'U. R. S. S. après la révolution du 7 novembre 1917 sans autorisation du gouvernement ; 3° les employés des agences diplomatiques qui ne veulent pas rentrer après injonction des autorités soviétiques.

La loi allemande du 14 juillet 1933 envisage égale-

(1) Article 9-4° de la Loi du 10 août 1927, modifié par l'article 22 du décret-loi du 12 novembre 1938.

(2) Paraguay, Bolivie.

(3) *Revue de droit international privé*, 1925, pp. 548 à 553 et 1934, p. 36.

ment la déchéance de la nationalité pour les émigrés politiques qui refusent de revenir après sommation à eux faite (1).

C) *Déchéance pour actes d'hostilité commis
à l'étranger contre le pays*

Des exemples de cette déchéance nous sont donnés par la loi soviétique qui, dans son article 3, prive de la nationalité russe ceux qui ont fait partie d'un groupement hostile ayant combattu l'U. R. S. S. Ceci s'applique surtout aux soldats des armées Wrangel et Denikine. La loi italienne du 31 janvier 1926 déclare déchu de sa nationalité, le citoyen qui commet ou qui contribue à commettre en pays étranger un acte tendant à troubler l'ordre public dans le royaume ou à nuire au renom et au prestige de l'Italie et, cela même, si le fait ne tombe pas sous le coup de la loi pénale. Il faut remarquer ici combien cette loi laisse place à l'arbitraire.

§ 2. — *Dénationalisation ne pouvant s'appliquer
qu'à certaines catégories de citoyens*

Les citoyens ainsi visés sont des naturalisés répondant à des conditions variables suivant les législations. En Allemagne, la loi du 14 juillet 1933 prévoit la révocation des naturalisations opérées par la République

(1) *Bulletin des lois de l'Empire*, 1^{re} partie, n° 81, 15 juillet 1933, p. 480;
Revue critique de droit international privé, 1933, p. 687.

du 9 novembre 1918 au 30 janvier 1933. Cette mesure a été prise surtout dans un but d'épuration raciale et vise en premier lieu les juifs. D'ailleurs, le règlement du 26 juillet 1933, édicté pour l'application de la loi, ne le cache pas : « La question de savoir si une naturalisation doit être considérée comme indésirable est jugée d'après les principes populaires nationaux. Au premier rang doivent être envisagées les circonstances de race, de nationalité et de culture » (1).

La loi française, par suite des facilités qu'elle a procurées aux étrangers de se faire naturaliser ou de devenir français par d'autres moyens, a été obligée de prévoir un certain nombre de déchéances pour cette catégorie de citoyens, au cas où ils manqueraient de loyalisme.

La loi du 10 août 1927, article 9-5°, modifiée par l'article 22 du décret-loi du 12 novembre 1938 (2) institue un certain nombre de déchéances visant :

1° Ceux qui ont acquis la qualité de français sur leur demande ou sur celle de leurs représentants légaux ;

2° Les réintégrés sur demande ;

3° Les étrangères ayant demandé lors de leur mariage à prendre la nationalité française de leur mari ;

(1) *Revue critique de droit international privé*, 1933, p. 687.

(2) Loi du 10 août 1927, article 9-5°, modifié par l'article 22 du décret-loi du 12 novembre 1938 : « L'étranger devenu Français sur sa demande ou celle de ses représentants légaux ou par application de l'article 4 de la loi du 10 août 1927, peut être déchu de cette nationalité à la demande du Ministre de l'Intérieur par décret rendu sur la proposition du Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, et sur avis conforme du Conseil d'Etat. L'intéressé dûment appelé a la faculté de produire des pièces et des mémoires. »

4° Les individus devenus français par suite de leur naissance en France et parce qu'ils ont justifié d'un domicile en France à l'âge de vingt et un ans ;

5° La femme et les enfants de ces individus.

Le décret-loi du 12 novembre a également modifié la forme dans laquelle est prononcée cette déchéance. Sous l'empire de la loi du 10 août 1927, un jugement était nécessaire. A présent, un décret rendu sur la demande du ministre de l'Intérieur et sur la proposition du ministre de la Justice et après avis conforme du Conseil d'Etat, suffit pour prendre une telle mesure à l'égard des individus visés par la loi précitée.

Le décret prononçant cette déchéance devra être pris dans les dix ans de l'acquisition de la qualité de français ou de la promulgation de la loi pour ceux qui ont acquis cette qualité antérieurement (1).

Mais cette déchéance ne peut être prononcée que pour les causes suivantes :

1° Pour avoir accompli des actes contraires à l'ordre public, à la sûreté intérieure ou extérieure de l'Etat français ou au fonctionnement de ses institutions.

2° Pour s'être livré au profit d'un pays étranger à des actes incompatibles avec la qualité de citoyen français.

3° Pour s'être soustrait aux obligations militaires. Il est assez piquant de remarquer ici que ce texte est à peu près inapplicable parce qu'en contradiction avec

(1) Mais la déchéance peut être prononcée pour faits antérieurs à la naturalisation car l'acquisition de la nationalité dénote une idée de fraude. Tribunal de Colmar, 8 juin 1937, *Revue critique de droit international privé*, 1937, p. 444.

le Code de Justice Militaire et qu'il assure, en fait, un avantage à celui que le législateur a visé. En effet, le délit d'insoumission ne se prescrit que par cinquante ans et nul ne peut acquérir valablement, au regard de la France, une nationalité étrangère, s'il n'a fait son service en France. Or, d'après le texte précité, le naturalisé insoumis sera déchu de la nationalité française et pourra par suite prendre aussitôt une autre nationalité. La peine tournera donc à son avantage.

4° Pour avoir commis en France ou à l'étranger, un crime ou un délit ayant entraîné une condamnation à une peine d'au moins un an d'emprisonnement (1).

(1) Article 22 du décret-loi du 12 novembre 1928.

SECTION II

CRITIQUES DE CES DÉCHÉANCES ET REMÈDES QU'ON PEUT Y APPORTER

Il faut établir préalablement une distinction entre les individus qui ont émigré et se refusent à rentrer dans leur pays, individus qu'on appelle ordinairement réfugiés politiques, ceux qui prêtent leurs services à un Etat étranger, et les individus qui, à l'intérieur d'un pays, se livrent à des actes contraires à la sécurité nationale ou qui se livrent à une activité politique et sociale nuisible à l'intérêt national.

§ 1^{er}. — *Les émigrés*

Sous ce titre sont compris tous les individus appartenant à un Etat à quelque titre que ce soit : citoyens d'origine ou naturalisés de fraîche date, qui se sont réfugiés à l'étranger pour une cause politique, religieuse, sociale, ou qui ont quitté leur patrie depuis un temps suffisamment long (Loi des Etats-Unis du 2 mars 1907), et sont devenus, de ce fait, apatrides. Peut-on condamner les lois qui ont prévu dans ces différents

(1) Art. 6 de la loi du 2 mars 1907, *Répertoire de droit international*, v^o Nationalité, pp. 639 et 649, *Yale law journal*, 1921, pp. 545 et 693.

cas la déchéance de nationalité ? En théorie, oui ; mais en pratique, le problème se complique singulièrement. L'homme est un « animal politique » dont l'état de nature est l'état social, dit M. Georges Scelle (1), et cette loi biologique nous oblige à constater que la dénationalisation excluant l'homme de toute société est contraire à l'état de nature. Mais, si l'homme est un être social, il a, de ce fait, des devoirs ; il doit obéir aux contraintes que lui impose la vie en société. S'il ne veut s'y soumettre, l'Etat, pour le bien de tous, n'aura-t-il pas le droit et même le devoir de le rejeter ? Comment admettre en logique qu'un Etat conserve sa nationalité à des gens qui refusent de reconnaître son autorité ? Si par hypothèse il le fait, ce sera très certainement sous la condition que ces derniers rentrent dans leur patrie. Mais on se heurtera la plupart du temps au refus de ses réfugiés qui n'ont pas émigré pour des raisons futiles et qui ont, par ailleurs, tout lieu de craindre des représailles à leur retour. Il existe bien une solution, c'est que l'Etat refuge livre les réfugiés politiques qui sont venus lui demander asile. Mais énoncer cette solution, c'est la condamner, car le droit d'asile est une règle de droit des gens très largement admise, et la mesure envisagée serait absolument contraire à cette règle. En définitive, nous nous trouvons dans une impasse : ou bien violer une des dernières lois encore respectées par un grand nombre de nations, ou bien laisser se créer des apatrides.

(1) Georges Scelle, *Précis de droit des gens*, p. 2.

§ 2. — *Les indésirables qui n'ont pas quitté
le territoire*

Ce sont tous les ennemis de l'Etat qui, pour cette raison, ont été dénationalisés quoi qu'ils n'aient pas quitté le territoire ou que les actes pour lesquels ils ont encouru cette sanction se soient produits sur ce territoire. Pour ceux-ci, la dénationalisation doit être absolument condamnée. Il existe en effet des moyens de coercition suffisamment puissants dans la plupart des cas pour briser leur résistance : déchéances politiques, civiles, assignation à résidence, surveillance de haute police, camps de concentration. D'ailleurs, les frontières des pays limitrophes se fermant de plus en plus aux apatrides, il sera dans l'avenir difficile de ne pas se borner aux mesures en question, à moins de créer des apatrides fictifs que chaque Etat conservera chez lui.

La législation française en matière de dénationalisation a varié. Après une période de libéralisme pendant laquelle cette mesure a été prise très rarement, l'afflux d'étrangers et, parmi ceux-ci, de nombreux indésirables, a obligé le législateur à sévir comme il s'en explique d'ailleurs dans l'exposé des motifs des récents décrets-lois sur la police des étrangers. « Cette précaution (de faire le partage entre les bons éléments et les indésirables) nous a également amenés à simplifier la procédure de déchéance de nationalité... Enfin, s'il fallait strictement réglementer les conditions d'acquisition de la nationalité française, il n'était pas moins indispensable d'assurer l'élimination rigou-

« reuse des indésirables ». Cependant on n'a entendu user de ce droit qu'à l'égard des français de fraîche date et pour des cas graves, ce qui atténue dans une large part les inconvénients qu'une telle mesure peut avoir.

Mais il convient, au contraire, de s'élever contre la facilité avec laquelle, sous le couvert de lois raciales, par exemple, on dénationalise les individus. On ne pourra jamais aboutir, en effet, à une solution du problème, si celui-ci n'est pas pris à sa base, c'est-à-dire si les pays ne font pas un effort sérieux pour garder chez eux les individus qui s'y trouvent régulièrement, même si, à un moment donné, ils deviennent indésirables. C'est, comme le dit M. Niboyet, un manque de courtoisie internationale de se décharger sur les voisins de certains éléments de la population que l'on considère à tort ou à raison comme nuisant au pays.

CHAPITRE III

Apatridie due aux Traités de Paix

Bien avant la guerre, certains traités, notamment le trait « Bancroft » (1) du 22 février 1868, conclu entre les Etats-Unis et les Etats de l'Allemagne du Nord, avaient eu pour résultat de créer des apatrides. Mais ces traités ne s'appliquaient, ordinairement, qu'à des cas peu nombreux. Toute autre est la situation créée à la suite de la guerre par les traités de paix de 1919 et 1920. Ils ont transféré des territoires d'un pays à un autre en y comprenant tout ce qui se trouve sur ces territoires et spécialement les habitants. Tout y a été minutieusement réglé : nationalité des habitants du territoire cédé, droit d'option, et certaines clauses ont même été inspirées par le souci d'éviter l'apatridie ; mais on a oublié bien souvent de préciser quels sont les individus qui doivent être considérés comme habitant le pays cédé. Or, c'était un point essentiel.

(1) Walker, *Internationales Privatrecht*, 4^e éd., 1926, p. 80.

D'autre part, il est arrivé que les Etats successeurs aient une législation sur la nationalité contraire à celle des traités, de telle sorte qu'un individu considéré par celui-ci comme devant appartenir à l'Etat cessionnaire était considéré, au contraire, par ce dernier, comme ayant conservé la nationalité du cédant. Il en a été ainsi dans le cas du traité de Saint-Germain du 10 septembre 1919 et de celui de Trianon du 4 juin 1920. L'article 70 du traité de Saint-Germain porte : « Toutes les personnes qui possèdent l'indigénat (*pertinenz* et *heimatsrecht*) dans un territoire qui appartenait anciennement à la Monarchie austro-hongroise, acquièrent automatiquement, à l'exclusion de la nationalité autrichienne, la nationalité de l'Etat passé dans la souveraineté du territoire ci-dessus. »

Qu'est-ce que l'indigénat ?

C'est la relation personnelle de l'individu avec la commune, de laquelle résultent le droit de libre séjour sur le territoire de la commune et l'assistance de la part de celle-ci en cas d'indigence (1). Comme on le voit, l'indigénat est constitué par une situation de fait extrêmement difficile à prouver. Tel qui est originaire de la commune ou qui y est domicilié depuis des générations peut ne pas avoir l'indigénat. Tel autre qui en est parti depuis longtemps peut le posséder. Aussi, suivant l'interprétation donnée aux éléments de fait pouvant constituer cet indigénat, un individu sera réclamé par

(1) Spiegel, *Heimatsrecht*, 1900, II, p. 810. E. Gordon, *Les cessions de territoire, La Nationalité*, p. 137.

l'Autriche et par le pays cessionnaire, ou sera repoussé par les deux pays, d'où apatridie.

D'ailleurs, certains pays ne se sont pas fait faute de restreindre l'interprétation à donner aux traités. La Pologne, par le traité du 28 juin 1919 sur la protection des minorités, reconnaissait « de plein droit comme « ressortissants polonais, les ressortissants allemands, « autrichiens, hongrois ou russes, domiciliés, à la date « de la mise en vigueur du présent traité, sur le terri- « toire qui est ou sera reconnu comme faisant partie « de la Pologne ». Cette disposition fut étendue aux individus nés sur le territoire de parents qui y étaient encore domiciliés à la date de la mise en vigueur du traité, même si les intéressés n'y étaient pas eux-mêmes domiciliés. Or, dix jours après la mise en vigueur du traité, une loi sur la nationalité votée par la Diète polonaise limita les catégories de personnes ayant droit à la nationalité polonaise, si bien que, d'après le traité et aux yeux de tous, certains individus étaient polonais alors que la Pologne, se retranchant derrière sa loi interne, ne les reconnaissait pas et, par suite, en faisait des apatrides.

Bien plus, les traités ont parfois permis, comme cela s'est produit pour la Yougoslavie, la Tchéco-Slovaquie et l'Italie, de refuser, dans les provinces annexées par un Etat, la nationalité à certaines personnes qui y possédaient l'indigénat.

Enfin, à la suite de la reprise de l'Alsace-Lorraine, par une interprétation fausse du traité de Versailles, certains allemands sont devenus apatrides.

Très vite on s'est rendu compte de l'imperfection de ces traités et on a cherché à y remédier par des accords bilatéraux ou plurilatéraux. Les premiers ont donné quelques résultats, notamment celui qui fut conclu entre l'Autriche et la Tchéco-Slovaquie à Brno le 7 juin 1930 (1) ; il établissait une présomption en faveur de la nationalité du lieu de naissance, réservant, d'ailleurs, la preuve contraire. Quant aux conférences internationales, elles n'ont abouti à peu près à rien.

Ainsi, depuis la guerre, indépendamment des causes d'apatridie tenant à la diversité des législations en matière de nationalité, on voit apparaître, dans beaucoup de pays, des dispositions législatives qui ont pour but de permettre la dénationalisation d'individus isolés ou même de masses d'individus. Nous ne saurions trop insister sur le danger que présentent ces lois, tant du point de vue international, que du point de vue national, pour les autres pays qui se voient à peu près forcés d'accueillir ces étrangers. Nous aurons d'ailleurs l'occasion de noter, au cours de cet exposé, les multiples difficultés qui ont été rencontrées et qu'il a fallu résoudre avec plus ou moins de succès parfois.

(1) *Recueil des Traités et des engagements internationaux enregistrés par le Secrétariat de la S. D. N.*, vol. 3, 1921, n° 98.

TITRE II

Preuve de l'Apatridie ⁽¹⁾

Nous abordons ici un des points les plus importants de notre étude, car, avant de vouloir appliquer une réglementation quelconque aux apatrides, il convient nécessairement de déterminer quels sont ceux qui en jouiront. Nous venons de voir comment certaines législations ont été amenées à retirer à leurs ressortissants la nationalité qu'ils leur avaient conférée soit par suite de la naissance, soit par suite de l'attachement au sol, soit enfin par une naturalisation ; comment certains individus ont perdu leur nationalité par le simple jeu des règles de conflits de lois ; mais on a pu remarquer que, dans la plupart des cas, aucune certitude à ce sujet n'existait. D'une part, la question de l'apatridie est liée à la question de la nationalité et comme dans aucun pays, sauf peut-être l'Égypte, qui délivre des certificats de nationalité, il n'existe aucun moyen de faire directement la preuve de sa nationalité, on se trouve fort embarrassé. On peut bien

(1) Trachtenberg, *Revue critique de droit international privé*, 1933, p. 588.

faire en effet la preuve de sa naissance, de sa filiation, mais on ne peut prouver directement qu'on est français, italien ou russe, ce qui constitue une première difficulté. D'autre part l'incertitude qui règne au sujet de l'apatridie vient encore du fait que, la plupart du temps, aucun jugement, aucune notification administrative, n'a touché l'individu dénationalisé, que certaines lois, comme la loi italienne dont nous avons déjà parlé, sont d'une imprécision — d'ailleurs voulue — telle qu'il est à peu près impossible de savoir si un individu est ou n'est plus ressortissant du pays dont il se réclame ou semblerait pouvoir se réclamer, enfin que certaines législations sont peu connues. Ceci montre la difficulté du sujet et explique qu'Audinet ait pu dire que l'apatridie est impossible à prouver d'une manière directe.

C'est pourquoi il est également très important de se demander à qui incombe la preuve. En principe, elle est à la charge de celui qui se prévaut d'un état : l'apatride qui veut échapper à certaines obligations, en faisant état de sa qualité d'apatride, l'Etat ou le particulier, qui contestent les droits dont l'apatride prétend avoir la jouissance de ce fait. Toutefois, il faut faire certaines distinctions. Si la nationalité d'origine a été perdue, la partie qui allègue ce fait doit le prouver. Le contradicteur, s'il n'en présente, devra à son tour prouver le fait de l'acquisition d'une autre nationalité. Au contraire, l'absence de toute nationalité (enfant né apatride) est une notion indéterminée. Ce sera à celui qui prétend avoir ou qui prétend que telle personne a une nationalité, à en faire la preuve. A défaut de cette

preuve, on admettra qu'il y a absence de nationalité (Paris, 1^{er} février 1912, Clunet, 1912, p. 857).

Pour donner plus de clarté à cet exposé, nous étudierons d'abord les preuves à fournir lorsque l'apatridie résulte d'une dénationalisation et ensuite celles qui sont propres à établir l'apatridie de naissance.

CHAPITRE PREMIER

Preuve de l'apatridie résultant de la perte de la nationalité

La démonstration de l'apatridie devra se faire, dans ce cas, en deux temps : il faudra prouver d'abord, qu'on a eu nationalité, ensuite qu'elle a été perdue. De cette façon, on peut établir avec assez de certitude la nationalité d'un individu, si la démonstration n'est faite qu'au premier temps, et son apatridie, si la perte de la nationalité est, à son tour, prouvée.

SECTION I

PREUVE DE LA NATIONALITÉ ANTÉRIEURE

Ce sera à l'individu qui se prétend apatride à fournir cette preuve. Le juge français saisi recherchera, par application du droit national, si, vraiment, la loi du pays dont le requérant prétend avoir été le ressortissant, lui accordait effectivement sa nationalité. Il pourra tenir compte de la naissance, de la filiation, et de la possession d'état (1). Il pourra arriver, d'ailleurs, que la décision prise par le juge ne soit pas strictement conforme à la loi en cause. En effet, si, en principe, le juge est tenu d'appliquer le droit étranger, il ne lui est pas toujours possible de le reconnaître parfaitement. On a même coutume de dire que le contenu de ce droit se prouve comme un fait, la Cour de cassation n'entendant exercer aucun contrôle sur l'interprétation donnée par le juge du fait à la loi étrangère (2).

Dans ces conditions, des erreurs d'interprétation, ou même la méconnaissance de certains textes, peuvent rendre la décision du juge inacceptable de la part du

(1) Tribunal de Tunis, 9 mai 1923, *Clunet*, 1924, p. 443.
Alger, 12 mai 1926, *Clunet*, 1928, p. 163.

(2) En ce sens : Cass. Req., 19 février 1929, D. P. 1929-1-73 ; Req., 10 mars 1925, D. H. 1925, 269 ; Cass. Civ., 7 mars 1938, *Clunet*, 1938, p. 784.
Voir *Répertoire pratique Dalloz*, v° Cassation, n° 295.

pays dont la loi a été mal interprétée. Mais, dans notre cas, cela a peu d'importance, puisqu'il s'agit simplement de savoir si un individu donné était bien le national d'un pays et, par suite, est susceptible de tomber sous le coup de certaines mesures de dénationalisation prises par ce pays à l'encontre de certains individus. Une fois ce point acquis, il ne restera plus qu'à faire la preuve de la dénationalisation.

SECTION II

PREUVE DE LA DÉCHÉANCE OU DE LA PERTE DE LA NATIONALITÉ

§ 1^{er}. — *Cas où il y a jugement ou décision administrative*

Un exemple nous en est fourni par la loi de 1927, article 9-5° relatif au retrait de la nationalité pour défaut de loyalisme. L'individu visé est l'objet d'une procédure spéciale entamée par le procureur de la République. Le jugement est publié au *Journal Officiel*. C'est à partir de ce moment que l'individu devient apatride. S'il a besoin de s'en prévaloir à l'étranger ou même en France, il n'aura qu'à produire une expédition du jugement ou même plus simplement le *Journal Officiel*. Par suite, aucune difficulté de preuve ne peut surgir.

§ 2. — *Cas où la déchéance résulte automatiquement d'un certain nombre de faits*

Le cas examiné ci-dessus est assez rare et c'est souvent d'un ensemble de faits que résulte la déchéance de la nationalité. Nous avons cité le décret du gouvernement soviétique du 28 octobre 1921 dont le résultat a été de rendre apatrides plus d'un

million d'individus. La loi française qui fait perdre sa nationalité à l'individu qui a pris un service à l'étranger rentre également dans le cas que nous visons. Exception faite pour la femme mariée qui perd sa nationalité par suite de son mariage et dont l'apatridie est facile à prouver, puisqu'elle résulte automatiquement d'un fait connu, il est, la plupart du temps, extrêmement difficile d'avoir ici une certitude. En effet, en présence de l'une des lois que nous avons examinées et qui prononcent une déchéance de la nationalité, le juge ne peut souvent trouver avec assez de précision si cette loi s'applique à l'individu qu'il a devant lui. Ceci provient du fait que la plupart de ces lois sont extrêmement vagues, afin de permettre une application très large et qu'il est difficile de savoir si cet individu s'est enfui ou a combattu la politique du gouvernement en question.

Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que la jurisprudence se soit montrée onduoyante sur la question. Pendant la guerre, de nombreux individus ressortissant des pays en conflit avec la France ont essayé, pour échapper aux mesures décrétées contre les sujets des pays ennemis, de se faire déclarer apatrides. Les tribunaux, se fondant notamment sur le fait que certaines lois, comme la loi Delbrück, en Allemagne, permettaient à ces individus de prendre une autre nationalité sans pour cela perdre la leur (1), se sont montrés très durs quant à la preuve. De très rares décisions ont

(1) Hongrie, loi du 20-24 décembre 1879 ; Allemagne, loi du 22 juillet 1913, art. 17, 23, 24.

admis que, pour les Allemands, la perte de nationalité résultait de la résidence pendant dix ans hors d'Allemagne ou d'un permis d'expatriation accompagné de la fixation du domicile hors de l'Empire (1). Mais la majorité des décisions a obligé les individus visés à prouver, en outre, qu'ils ne sont pas retournés en Allemagne depuis dix ans ou qu'ils n'ont pas obtenu un passeport allemand (2).

En sens contraire, pour les réfugiés russes et arméniens, la preuve de la dénationalisation a été réduite à rien. L'arrangement du 30 juin 1928, mis en vigueur en France par décret du 11 janvier 1930, a, en effet, autorisé les représentants du haut commissariat pour les réfugiés à certifier l'identité et la qualité des réfugiés, ce qui a pour conséquence de faire la preuve immédiate de la dénationalisation (3).

Enfin, dans la loi française du 31 mars 1928 sur le recrutement de l'armée, nous trouvons une disposition faisant présumer l'apatridie de tous les étrangers se trouvant en territoire français. Mais ce n'est qu'une présomption qui peut être combattue par la preuve contraire. L'article 3 est ainsi libellé : « Les jeunes gens « qui ne justifient d'aucune nationalité résidant en « France sont appelés avec leur classe d'âge et incorporés. »

(1) Paris, 29 octobre 1924.

(2) Cassation, 11 avril 1924, Clunet, 1925, p. 142 et note ; Cass. civ., 10 novembre 1920, *Revue critique*, 1920, p. 467 ; Cass. Req., 25 octobre 1922, Clunet, 1924, p. 701. Cass. Req., 24 octobre 1922, Clunet, 1923, p. 546.

(3) Cependant il n'est pas sûr que ces certificats puissent avoir valeur d'acte authentique.

CHAPITRE II

Preuve de l'apatridie d'origine

Ici, contrairement au cas précédent, il n'y aura pas à faire la preuve de la nationalité antérieure, puisque, par principe, l'individu n'a jamais eu de nationalité. Quelle preuve faudra-t-il donc fournir ? En pratique, les choses se passeront ainsi. L'apatride, pour échapper à des obligations, se prétendra étranger. Ce sera alors à lui de prouver avec pièces à l'appui qu'il appartient à tel Etat. Ou bien, c'est un contradicteur, Etat ou particulier, qui viendra s'opposer à ce que cet individu exerce certains droits. Ce sera alors à ce contradicteur qu'il incombera de prouver la nationalité étrangère de l'individu.

Les pièces pouvant servir de preuve sont très diverses ; mais leur valeur doit être appréciée en tenant compte de celle qu'elles ont dans le pays dont l'individu prétend être le national. Ainsi, dans une espèce

jugée par le Tribunal de la Seine (1), deux certificats émanant, l'un de la Mairie d'Eupatoria (Crimée), l'autre du Cahan israélite de Constantinople, ont été jugés suffisants pour faire reconnaître à un individu la nationalité russe dont il se prévalait. En cas d'insuccès de la demande de celui qui prétendait avoir une nationalité, les Tribunaux pourront déclarer qu'il est sans nationalité connue, c'est-à-dire apatride.

Ayant ainsi terminé l'étude des causes et de la preuve de l'apatridie, nous avons délimité les sujets de notre étude. Il nous reste à examiner les devoirs imposés aux apatrides venant en France et les droits dont ils peuvent se prévaloir en vertu des lois nationales ou des conventions internationales.

(1) 21 janvier 1910, *Clunet*, 1912, p. 357.

TITRE III

Les droits dont les apatrides ont la jouissance en France

La jouissance d'un droit est l'aptitude qu'un individu a à en être titulaire. Sur le plan national, tous les ressortissants ont, en principe, la jouissance des droits reconnus par la loi aux nationaux. Cependant, il existe des exceptions : ainsi les femmes ne peuvent voter pour élire un député ou un sénateur. Sur le plan international, c'est-à-dire dès que la législation française est en rapport avec des étrangers ou plutôt des non-français, il n'en est plus de même. Ils ne peuvent prétendre à un traitement aussi favorable, à une assimilation complète, surtout en ce qui concerne le droit public, car ici intervient un phénomène d'auto-défense qui fait écarter obligatoirement tous les étrangers des affaires publiques intéressant la marche de l'Etat.

Cependant, il est universellement admis qu'un Etat ne pourrait se refuser à abandonner un certain nombre

de droits aux étrangers. Ces droits sont ceux communément reconnus dans les pays civilisés à tous les individus afin qu'ils puissent vivre en hommes libres et être assurés que leur personne physique ne sera pas atteinte dans son intégrité. Ils protègent également la personne morale de l'individu, notamment en lui assurant la liberté de pensée et d'action tant que celle-ci ne trouble pas l'ordre public. Enfin, l'étranger a le droit de posséder des biens et de se faire rendre justice si une atteinte quelconque y est portée. Ces droits constituent un minimum en dessous duquel un Etat ne saurait descendre sans violer le Droit des Gens des nations civilisées. Ainsi en serait-il si un pays expropriait les étrangers sans indemnité. Malheureusement aucune sanction n'a été prévue ni aucun organisme pour la faire appliquer, si ce n'est, peut-être, la S.D.N. Cependant, il existe un moyen de coercition, qui consiste à rendre œil pour œil et dent pour dent. Mais il n'a de chance de réussir qu'à la condition qu'il y ait sur le sol de l'Etat, dont les nationaux ont été l'objet de vexations, un nombre considérable de ressortissants de l'Etat coupable, auxquels on puisse faire subir le même traitement.

C'est précisément la crainte d'une telle réciprocité qui pousse les Etats à ne jamais descendre en dessous du minimum dont nous avons parlé. Souvent même, ils le dépassent de beaucoup afin d'assurer à leurs nationaux une réciprocité avantageuse à l'étranger. Cette réciprocité pourra exister dans les faits, ou résulter d'un accord tacite, soit d'un traité ou d'une loi.

Tout ce que nous venons de dire vaut dans les rap-

ports entre nations et individus étrangers ressortissants à un pays déterminé. Mais, pour les apatrides, la question se pose tout différemment, du fait qu'ils n'appartiennent à aucune nation, qu'aucun pays n'est là pour prendre en main leurs intérêts. Il en résulte qu'on pourra leur octroyer le traitement que l'on voudra ; on sera sûr de ne pas encourir de représailles de la part d'une nation quelconque. Bien plus, on n'a même pas intérêt, comme pour les étrangers ordinaires, à leur accorder beaucoup de droits. En effet, d'une part, ils forment, surtout depuis la guerre, une population extrêmement mêlée qui s'est abattue sur les différents pays d'Europe et sur la France en particulier, sans que ces derniers aient pu opposer une barrière-frontière absolument fermée, en raison de la situation matérielle lamentable dans laquelle ces apatrides se trouvaient. Dans cette population, il y a certainement d'excellents éléments qui nous ont rendu service, mais il y a aussi des indésirables, des gens dont nous n'avons nul besoin, parce que leur activité nuirait à l'équilibre économique du pays, de sorte que le législateur sera amené à restreindre fortement le nombre des droits qu'il leur accordera afin de les pousser à s'en aller. D'autre part, les droits que nous accordons aux étrangers sous condition de réciprocité, pourquoi les accorderions-nous aux apatrides qui ne pourront rien apporter en contre-partie aux français ? Comme on le voit, le problème de la jouissance des droits se complique singulièrement lorsqu'il s'agit des apatrides.

En France, leur situation, quoique reconnue par la jurisprudence, n'a pas été réglementée par la loi

comme en Allemagne ou en Suisse. Mais la doctrine s'en est abondamment occupée et un assez grand nombre de solutions ont été proposées pour déterminer quels droits doivent leur être reconnus.

La première, soutenue par Bluntschli (1), tend à les assimiler aux nationaux de l'Etat où ils résident, de telle sorte qu'on pourrait leur demander l'accomplissement des obligations corrélatives à cet état. Nous ne nous attarderons pas à discuter cette théorie, qui, à l'époque où elle a été lancée, ne présentait pas beaucoup d'inconvénients, étant donné le petit nombre des apatrides, mais qui, à l'heure actuelle, apporterait chez nous un trouble considérable à la vie de la nation du fait de la présence sur notre sol de centaines de milliers de réfugiés sans nationalité. Alors que nous cherchons à protéger notre main-d'œuvre nationale par tous les moyens, ce serait folie d'accorder les mêmes droits qu'aux français à des gens qui nous concurrenceraient dangereusement. D'autre part, il faudrait pour cela modifier toute notre législation, car, seuls aujourd'hui, les Français peuvent jouir de certains droits. Enfin, ce serait donner une prime à l'apatridie et favoriser ainsi certains individus sans scrupules qui essaieraient d'échapper à des obligations gênantes.

Tout à l'opposé, la théorie de Laurent (2) refuse aux étrangers la jouissance de tous droits civils, si ce n'est lorsqu'ils peuvent se prévaloir d'un traité de récipro-

(1) *Droit international codifié* (4^e éd., 1883), art. 369.

(2) Laurent, *Droit international privé*, Bruxelles, 1880, T. III, n° 252, p. 435.

cité. Comme l'apatride est par définition sans relation de dépendance vis-à-vis d'un Etat, il ne pourra se retrancher derrière un traité pour prétendre jouir d'un droit civil quelconque. Inutile de dire combien cette théorie est excessive et contraire aux devoirs de l'humanité la plus élémentaire.

Enfin, une dernière solution du problème a été proposée par Demolombe, puis par Audinet (1). Elle tient compte du fait que les apatrides sont des étrangers et, comme tels, soumis aux mêmes incapacités, tout en bénéficiant des mêmes droits. Mais, d'autre part, ce sont des étrangers spéciaux, en ce sens qu'ils ne sont protégés par aucun traité. Par suite, ne leur seront pas applicables les règles spéciales prévues par les traités internationaux pour les ressortissants des Etats signataires. Ce système est celui qui a été adopté par la France. Cependant, nous verrons que les apatrides peuvent être protégés par des traités internationaux.

Nous allons étudier maintenant en détail quels sont les droits politiques, publics et privés dont les apatrides ont la jouissance, tant du fait de la réglementation interne que des conventions internationales.

(1) Demolombe, *Publication des Lois*, n° 172 ; Audinet, *Les heimatlose et leur condition juridique*, Clunet, 1925, p. 890.

CHAPITRE PREMIER

Droits publics dont les apatrides ont la jouissance

Il faut entendre par droits publics, l'ensemble des droits dont un individu a besoin pour exercer ses activités non en tant qu'individu isolé en rapport avec d'autres individus, mais en tant qu'être social en relation avec l'Etat ou la collectivité.

Ces deux aspects de la personnalité de l'individu ont donné naissance à deux théories diamétralement opposées. La première, soutenue par Rousseau, dans le Contrat social, considère l'homme comme naturellement doué d'une liberté complète. Par la suite, il a passé un contrat avec ses semblables en vue de former la société et d'édifier la puissance publique, mais tout en se réservant un certain nombre de libertés : les libertés publiques. Ce n'est donc pas de la société, mais

de l'homme, que viennent ces libertés. La conséquence immédiate, c'est que l'étranger, considéré comme homme, aura presque autant de droits que le national, son semblable. A l'inverse, des auteurs allemands, se fondant sur le fait que l'homme est « un animal social » avant tout, prétendent que seule la société est un phénomène naturel. En conséquence, possédant la souveraineté, elle n'a fait que consentir à en limiter la portée et à accorder des libertés publiques.

Ces deux théories, prises en soi, sont excessives, mais elles ont l'avantage de rendre compte très exactement des deux tendances entre lesquelles le législateur doit osciller pour accorder ou refuser certaines libertés publiques. Quel sera le critère dont on se servira pour savoir à laquelle de ces deux tendances donner la prééminence ? En notre matière, il ne peut y en avoir de fixe car il faut, à tout moment, que la loi coïncide avec les besoins du pays ; mais ce sont précisément ces besoins, se manifestant au triple point de vue démographique, économique et social, qui nous donneront, pour un temps, le dosage exact à faire des droits et libertés publiques. On range en général sous ce vocable l'accès sur le territoire, le séjour et l'établissement. Nous conserverons, pour notre étude, cette division qui a le mérite de suivre l'apatride dans sa vie en France depuis le simple passage, jusqu'à l'établissement complet et de permettre d'étudier graduellement les questions de plus en plus difficiles soulevées à cette occasion. En dernier lieu, nous étudierons quelques autres aspects de ses relations avec l'Etat.

SECTION I

Accès du territoire

En théorie, l'accès du territoire français est libre, ainsi que la faculté d'en sortir, et, à cet égard, la France ne fait que suivre un principe admis généralement, un principe du droit des gens, peut-on dire. Cela ne veut pas dire, d'ailleurs, qu'un contrôle du droit d'entrée ne puisse être exercé afin d'éviter des troubles à l'intérieur du pays par suite d'un trop grand nombre d'étrangers indésirables qui pourraient s'y trouver. Mais ce qu'il faut entendre par accès libre, c'est qu'un Etat n'aurait pas le droit de fermer systématiquement sa frontière à toute immigration ou seulement à l'immigration de certaines personnes en raison soit de leur nationalité, soit de leur race. A la session de Genève de 1892, l'Institut de Droit international avait très nettement posé ce principe, n'admettant des exceptions qu'en cas d'événements très graves : guerre, trouble intérieur, épidémie. La Convention pan-américaine de La Havane du 20 février 1928 reconnaît également aux Etats le droit de réglementer les conditions d'entrée sur le territoire, mais sans que cela puisse amener une fermeture complète des frontières. Il n'est pas inutile d'insister sur ce point, car de plus en plus on voit des Etats se fermer à certaines catégories de personnes : Jaunes, en Amérique, Juifs en Allemagne.

Quant à la question qui nous occupe, celle de l'accès des apatrides, elle devient particulièrement délicate. En effet, si certains Etats refusent d'accueillir ces gens qui, il faut bien le dire, sont plutôt une charge pour le pays refuge, ce qui n'incite pas à les recevoir, les autres se verront surchargés de réfugiés. Du reste, la politique de fermeture des frontières s'accompagne ordinairement d'épuration à l'intérieur, ce qui signifie en langage clair : dénationalisation, création d'apatrides. Or, devant cet afflux de gens sans nationalité, la réaction naturelle, impérieusement commandée par les nécessités économiques ou démographiques, sera également, de la part des derniers pays libéraux, un contrôle extrêmement rigoureux des entrées pouvant aboutir, dans certains cas, à une fermeture totale des frontières à l'égard de ces individus. Le seul remède à cet état de choses : les traités bi ou pluri-latéraux, ne peut agir ici puisque les apatrides ne jouissent plus de la protection d'aucun gouvernement. La dernière ressource, et certainement la meilleure, est l'élaboration et la mise en application d'une convention internationale réglant strictement cette question. Mais, comme nous allons avoir l'occasion de le montrer à propos du passeport, l'autorité d'une telle convention n'est pas bien grande, car cette autorité n'est faite que de la bonne volonté et de l'esprit de collaboration des Etats que précisément la convention a pour but de créer. Il y a là, en quelque sorte, une pétition de principe.

§ 1^{er}. — *Le Passeport*

Sur ce point, la France est un des pays qui ont le plus fait pour la protection des réfugiés apatrides et qui ont essayé, en liaison avec la S. D. N., de réaliser un accord pour leur permettre d'entrer facilement sur n'importe quel territoire. En effet, depuis la guerre, tous les pays, par mesure de police et de sûreté, ont exigé de ceux qui désirent pénétrer chez eux, la possession d'une pièce d'identité appelée passeport, laquelle doit être, dans certains cas, revêtue du visa du consul. Cette mesure générale s'étend même aux apatrides, soit qu'ils cherchent asile en France, soit que, après en être sortis, ils veulent y rentrer. C'est ici que la difficulté se présente. En effet, du fait qu'ils n'ont plus aucune nationalité ou tout au moins qu'ils ne jouissent plus de la protection de leur pays d'origine, ils se trouvent dans l'impossibilité d'obtenir, d'une autorité quelconque, une pièce justificative de leur identité. Cette situation qui, avant la guerre, ne se présentait que rarement, posa un problème grave à la suite de la révolution bolchevique de 1917 et des nouvelles délimitations de territoires consécutives aux traités de paix. Sous la pression de ces circonstances, il a bien fallu dispenser tous ces individus, qui fuyaient leur patrie et étaient ou allaient devenir des apatrides et qui, en tout cas, ne jouissaient déjà plus d'aucune protection diplomatique, de l'obligation d'avoir un passeport. Mais cette situation ne pouvait se prolonger, car à défaut de tout papier d'identité, l'apatride réfugié se trouvait bloqué dans le pays de refuge. Or, au len-

demain de la guerre, certains pays se trouvèrent, du fait de leur situation géographique, submergés par cette immigration et la première chose qu'il fallait faire était d'essayer de répartir ces individus un peu partout. La solution de cette question était à peu près impossible, si l'on ne créait pas une pièce d'identité semblable pour tous les réfugiés, leur permettant de circuler à travers tous les pays afin de chercher leur subsistance. Aussi, la S. D. N., organisme le mieux placé pour prendre les mesures qui s'imposaient, se préoccupa-t-elle du problème. Dès 1921, elle constitua un haut commissariat chargé de s'occuper de ces réfugiés tant au point de vue matériel que juridique. Elle choisit avec un rare bonheur l'un des hommes les plus compétents et les plus dévoués, pour le mettre à la tête de ce Haut Commissariat : le Docteur Fridtjof Nansen (1). Sous son impulsion, quatre arrangements furent signés en 1922, 1924, 1926 et 1928, traitant cette question et diverses autres dont nous aurons l'occasion de reparler.

Mais avant d'étudier le contenu de ces arrangements, il est bon de donner quelques précisions sur leur caractère. Un arrangement contient seulement des recommandations et la signature apposée au bas par le délégué d'un Etat n'oblige pas ce dernier à l'appliquer. Pour lui donner force exécutoire, une loi est nécessaire. C'est ce qui s'est produit en France pour les divers arrangements dont nous venons de donner les

(1) Mort en 1930. Voir Fridtjof Nansen par Fritz Wartenweiller, Berne, Gotthelf-Verlag, 1930.

dates. Toutefois, ce serait une erreur de croire qu'ils prennent par là même force de loi. Deux raisons s'y opposent : tout d'abord il est précisé dans leur préambule que leur application ne portera en rien préjudice à la législation intérieure des pays qui l'appliqueront. Ainsi celui de 1924 porte : « Il ne sera contraire à aucune des lois ou règlements régissant dans un Etat quelconque le contrôle des étrangers. » Ceci a été voulu afin de laisser aux gouvernements la faculté pleine et entière de ne pas les appliquer ou de les appliquer avec tels tempéraments et modalités jugés utiles. D'ailleurs, cette grande souplesse leur a valu l'adhésion de nombreux Etats et a porté des fruits non négligeables. Ensuite, la plupart des pays ne se sont pas tenus à cette garantie et ont ajouté lors de la promulgation de ces arrangements qu'ils seraient applicables « dans toute la mesure compatible avec les lois et règlements » (1). Il résulte de ce qui précède que les arrangements sont loin d'avoir la portée d'une convention ou d'un traité. Les tribunaux et l'administration peuvent se dispenser de leur donner effet en tout ou en partie. C'est la contrepartie, la rançon si l'on peut dire, des avantages dont nous avons parlé et qui malgré tout sont restés intéressants.

Le premier en date de ces arrangements est celui des 3-5 juillet 1922, qui crée un certificat d'identité pour les réfugiés russes désirant circuler hors du pays de

((1) *Journal Officiel* du 17 janvier 1930, portant promulgation de l'Arrangement du 30 juin 1928.

leur résidence (1). Il est délivré par les autorités du pays où ils ont établi cette résidence et ce pour une durée variant entre six mois et un an. Mais il n'est pas valable pour le retour dans le pays d'émission à moins d'une permission spéciale donnée par les autorités qui l'ont délivré. Ce certificat ne tient pas lieu de passeport ; cependant, si les Etats où veut entrer le réfugié lui reconnaissent cette valeur, ils doivent y apposer leur visa. En ce qui concerne l'autorité chargée de délivrer ces certificats, la S. D. N. avait le choix entre deux systèmes. Le premier consistait à charger le gouvernement de l'Etat ayant accueilli des réfugiés, de remplir cette tâche ; le second à la confier à un représentant local du Haut Commissariat pour les réfugiés. C'est la première proposition qui a été acceptée, car elle présentait pour les Etats plus de garantie.

L'arrangement du 9 septembre 1924, analogue à celui de 1922, étend les mesures prises à l'égard des réfugiés russes, aux réfugiés arméniens refoulés par les Turcs (2). Cependant, il faut noter une amélioration : alors que le précédent accord ne permettait pas à l'individu qui avait quitté un pays muni d'un certificat Nansen d'y revenir, celui-ci, au contraire, afin de faciliter le déplacement des réfugiés et leur établissement, les autorise à retourner dans le pays qui a délivré le certificat.

En 1926, un nouvel arrangement intervint pour définir ce qu'il fallait entendre par réfugiés russes et

(1) Adopté par 47 Etats. Voir *Répertoire de droit international*, v° Réfugiés Russes.

(2) Adopté par 35 Etats.

réfugiés arméniens (1). De plus, il recommande de laisser la possibilité de retour dans le pays refuge. Enfin, la conférence réunie à Genève à cette occasion a accepté de faire mentionner, sur le certificat de leurs parents, les enfants jusqu'à quinze ans. Certaines questions de taxes ont été également étudiées de façon à ce que celles-ci ne soient pas un obstacle par leur élévation à la délivrance du certificat. Cet arrangement qui, en quelque sorte, reprend les deux précédents en les améliorant, a été ratifié par la France par une loi du 7 mai 1934 et complété par un décret de la même année (2).

Malgré ces divers arrangements, on n'avait pas encore adopté la réglementation d'ensemble qui semblait pourtant s'imposer. C'est pourquoi une Conférence se réunit à Genève en 1928 dans le but de doter les apatrides visés par les précédentes conventions, auxquels on avait joint les Assyriens et les Assyro-Chaldéens, d'un statut juridique. Cet arrangement fut rendu applicable en France par décret du 11 janvier 1930 (3). Il est recommandé de faire nommer par le Haut Commissaire, des représentants dans tous les pays où se trouvent des réfugiés. D'autre part, dans un « accord relatif au fonctionnement des services du Haut Commissaire de la S. D. N. pour les réfugiés », signé

(1) Voir *infra*, Expulsion, Définition des réfugiés.

(2) *Journal Officiel*, 21 juillet 1934 et 9 mai 1934. Il a été adopté par 23 Etats.

(3) *J. O.*, 17 janvier 1930. Il a été adopté par 11 Etats en ce qui concerne le statut des réfugiés et par deux Etats seulement (France, Belgique) en ce qui concerne le fonctionnement des services du Haut-Commissaire de la S. D. N. pour les réfugiés.

le 11 mars 1929 par la France, il est spécifié que ces représentants seront nommés avec l'agrément des gouvernements intéressés et exerceront leurs attributions d'un commun accord avec le Commissaire de la S.D.N. et ces gouvernements. Mais M. Massigli, représentant de la France, a fait nettement établir qu'il ne serait rien changé aux attributions actuelles des offices existants et que le représentant de la S. D. N. aurait simplement qualité pour revêtir de son visa ou de sa légalisation les pièces délivrées par ces offices. En effet, dès avant l'approbation donnée par la France aux accords de Genève, il avait été constitué des offices pour les réfugiés, notamment à Paris et à Marseille. Leur mission consistait à donner des papiers d'identité aux réfugiés, à établir leur situation de famille d'après les quelques renseignements qui avaient pu parvenir de leur pays d'origine, à donner des références et à les recommander aux autorités compétentes au point de vue visa, permis de séjour. Evidemment, l'activité de ces offices avait été assez restreinte et précaire du fait qu'ils n'avaient pas d'existence officielle. Précisément, l'additif du 11 mars 1929, nommant un représentant du Haut Commissariat dans chaque pays chargé de donner un caractère officiel aux pièces délivrées, vint combler cette lacune.

Malheureusement, la recommandation signée en 1928 à Genève n'eut pas les résultats qu'on en escomptait, sauf en ce qui concerne la nomination d'un représentant du Haut Commissaire. D'autre part, les pays qui acceptèrent ce représentant chez eux furent eux-

mêmes peu nombreux (1). Aussi la nécessité de refondre l'ensemble de ces dispositions apparut-elle à l'Assemblée de la S. D. N. Un projet de convention cette fois, et non pas une simple recommandation ou arrangement, fut voté à Genève du 26 au 28 octobre 1933 et ratifié par la France le 3 novembre 1936 (2). Cette convention reproduit presque entièrement l'arrangement de 1928 en y ajoutant quelques dispositions ou quelques précisions supplémentaires. Depuis lors, ces différentes mesures ont été étendues successivement aux réfugiés provenant de la Sarre, c'est-à-dire à toute personne qui, possédant antérieurement le statut d'habitant du territoire de la Sarre, a quitté ce territoire à l'occasion du plébiscite et ne dispose pas d'un passeport national (3), et aux réfugiés allemands. Ceux-ci ont été l'objet d'une convention spéciale du 10 février 1938, non encore ratifiée par la France, et qui a prévu la délivrance d'un certificat leur permettant de circuler et tenant lieu de passeport. Cette convention est d'ailleurs calquée sur celle des réfugiés russes. Elle s'étend également aux individus possédant antérieurement la nationalité allemande et qui ont été dénationalisés pour avoir servi dans la légion étrangère (Décret du III^e Reich du 22 février 1939).

(1) La France a appliqué ce seul point. Quant au reste, les tribunaux n'en tiennent pas compte, estimant qu'une Recommandation ne saurait avoir le même effet qu'une convention diplomatique et qu'il est loisible de ne pas l'appliquer puisqu'elle n'entendait changer en rien les lois et règlements internes.

(2) *J. O.*, 5 décembre 1936.

(3) Décret 27 août 1935, *J. O.*, 7 septembre 1935.

Le fonctionnement pratique de l'institution est le suivant :

Pour les réfugiés venant directement de leur pays d'origine et se présentant à la frontière, la police a un pouvoir discrétionnaire, sous l'autorité du Ministre de l'Intérieur, pour les admettre ou les refouler, car, n'ayant pas de papiers, ils ne peuvent prétendre entrer régulièrement en France. Toutefois, le décret du 2 mai 1938 (1) a prévu qu'on sursoiera à l'application des peines d'amende et d'emprisonnement à l'égard des individus qui, à leur entrée en France, au premier poste frontière, auront revendiqué la qualité de réfugiés. Ce n'est qu'après une enquête administrative que le Ministre de l'Intérieur statuera. Si le Ministre accorde la permission à l'apatride de pénétrer sur le territoire français, celui-ci sera, à moins de se voir bloqué à l'intérieur du pays, obligé de demander un passeport. Celui-ci lui est délivré ou renouvelé, au cas où il en avait déjà un, par les soins du préfet. Aux termes d'une circulaire ministérielle du 13 juillet 1932, ce dernier doit s'entourer de tous les renseignements nécessaires. C'est précisément là qu'intervient le Haut Commissaire pour les réfugiés, chargé officiellement de certifier leur identité et leur qualité aux termes de l'arrangement du 30 juin 1928. Il est perçu à cette occasion une taxe destinée au fonds international pour les réfugiés. Ce passeport donne à son porteur toute liberté pour sortir du pays qui le lui a délivré et pour y revenir sans

(1) Art. 1 et 2 du décret-loi.

nécessité d'autorisation pour le départ ni de visa pour le retour.

Quant à ceux qui se présentent à la frontière munis d'un passeport Nansen, ils doivent le faire viser auparavant par le consul de France dans le pays où ils séjournent.

Ce système parfaitement cohérent aurait pu fonctionner d'une manière très satisfaisante et remplir le rôle en vue duquel il avait été établi. Mais le mauvais vouloir et le manque d'esprit de collaboration entre les Etats, qui se sont refusés bien souvent à signer les accords élaborés à Genève ou à les appliquer loyalement, ont provoqué de nombreuses critiques de cette législation, critiques qui auraient dû être adressées à ces Etats.

Jusqu'ici nous ne nous sommes préoccupés que de la situation des réfugiés dénationalisés. Mais qu'a-t-on prévu pour ceux qui n'ont pas été visés par les conventions précitées, par exemple ceux qui sont nés apatrides ou le sont devenus à la suite d'un conflit de lois ? Evidemment, ils sont infiniment moins nombreux que les autres. Ce n'est pas une raison pour négliger leur situation. Dès 1926, le délégué allemand à la S. D. N. avait demandé que l'on délivrât à tous ceux qui n'étaient pas en mesure d'obtenir un passeport national, une pièce d'identité. Après un rapport d'experts en ce sens, la troisième conférence des Communications et du Transit, réunie à Genève du 23 août au 2 septembre 1927, recommanda la délivrance d'une pièce de modèle uniforme « aux personnes qui sont

sans nationalité ou de nationalité douteuse, soit en conséquence de la guerre, soit pour des causes s'y rattachant directement, soit par suite de l'indétermination des frontières, soit en conséquence d'un conflit de lois, jusqu'à ce que cette matière soit réglée internationalement ». Malheureusement, jusqu'ici, rien n'a encore été fait dans ce sens.

§ 2. — *Autorisation spéciale*

Il est une autre question qui se pose également au sujet de la liberté d'accès en France, c'est celle de l'entrée des travailleurs. L'article 3 de la loi du 10 août 1932 oblige tout étranger désirant entrer en France en cette qualité, à obtenir une autorisation ministérielle spéciale et un certificat sanitaire. Un décret du 6 février 1935 réglemente les formalités à accomplir à la frontière.

Les apatrides simples sont très certainement soumis à cette obligation ; mais pour les réfugiés, il faut à notre avis établir une distinction. S'ils ont un passeport Nansen délivré par un pays dans lequel ils ont déjà séjourné, nul doute qu'ils ne doivent être munis de l'autorisation quand ils se présentent à la frontière. Mais, pour ceux qui viennent chercher refuge chez nous, dépourvus de tout papier d'identité, nous ne voyons pas comment on pourrait les astreindre à cette formalité. En effet, de deux choses l'une : ou bien on les refoule parce qu'on les estime indésirables et alors

la question ne se pose pas ; ou bien on leur accorde le droit d'asile, ce qui suppose évidemment le droit à la vie : dans ce cas, il est inutile de les obliger à se pourvoir d'une autorisation, car, du fait qu'on les laisse entrer, il faut se résigner à les laisser travailler. Qu'ils aient une autorisation ou non, cela revient au même.

SECTION II

SÉJOUR EN FRANCE

M. Niboyet définit ainsi le séjour : « Par séjour, nous entendons, pour tous ceux qui ne sont pas sous le coup de la réglementation spéciale à l'exercice des professions, la possibilité de demeurer en France plus ou moins librement, d'y aller et venir d'un bout à l'autre en toute liberté sans être inquiétés, de profiter des droits de l'homme en général, notamment de la liberté de pensée, de parole, d'écrire, de pratiquer un culte, etc... (1).

Le séjour se différencie donc de l'accès en ce qu'il implique une idée de durée ; c'est en quelque sorte un « accès prolongé ». Mais ce n'est pas encore l'établissement qui consiste à exercer une activité professionnelle ou à établir son domicile d'une façon permanente ; c'est un séjour prolongé dans le but de gagner sa subsistance sur le pays.

Comme pour l'accès, la règle pour le séjour est la liberté complète. Du moment où on est entré en France régulièrement, on peut circuler et résider en tous lieux, sous réserve des mesures de contrôle et de police que l'Etat peut imposer. Nous étudierons tout

(1) *Traité de droit international privé français*, Paris, 1938, T. II, p. 85.

d'abord les conditions nécessaires à un séjour régulier sur le territoire, puis les restrictions que l'Etat peut apporter au droit de libre circulation.

§ 1^{er}. — *Conditions d'un séjour régulier*

D'après la réglementation actuellement en vigueur en France (1), tout étranger âgé de plus de 15 ans doit posséder une carte d'identité délivrée par le Préfet, si son séjour excède deux mois. Cette mesure s'applique certainement aux apatrides, puisqu'ils sont assimilés aux étrangers (2). La délivrance de cette carte permet de séjourner pendant 3 ans sur le territoire national. Cependant, nous verrons qu'il existe des cartes dont la validité est moindre. La carte normale présente l'immense avantage de permettre à l'étranger de bénéficier des droits accordés seulement à ceux qui ont un domicile en France (3). Celui qui contrevient à ces dispositions encourt des peines d'amende et de prison et peut être expulsé (4).

A côté des étrangers qui viennent en France sans aucune intention de prendre une part quelconque à la vie économique du pays, il y en a, et c'est la catégorie la plus nombreuse, qui cherchent à travailler sur notre sol : ceux-là sont soumis à une condition plus dure que

(1) Décrets des 30 octobre 1935, 2 et 14 mai 1938.

(2) Arrêt du Conseil d'Etat, 16 mai 1924, Clunet, 1925, p. 709. Voir *infra*, Expulsion.

(3) Voir *infra*, *Jouissance des droits privés*, p. 83.

(4) Ce n'est pas sûr pour les réfugiés apatrides ; voir *infra*, Expulsion.

les premiers. Ils doivent se munir d'une carte d'identité spéciale qui ne leur sera délivrée que s'ils ont en main un contrat d'embauche régulier. D'autre part, cette carte ne donnera droit au séjour que pour le temps que durera le travail. Elle ne sera pas renouvelée si l'étranger, à l'expiration de son contrat, n'a pas trouvé à en passer un nouveau. Enfin, cette carte ne donne droit qu'à travailler dans la profession pour laquelle elle a été délivrée.

Cette mesure restrictive du droit de séjour, qui d'ailleurs rejoint ici la question de l'établissement, a eu pour but surtout de protéger la main-d'œuvre nationale contre l'afflux des étrangers. Aussi doit-on, comme nous le disions plus haut, en faire application aux apatrides. Cependant, à ce sujet, plusieurs questions délicates se posent. La France, en effet, a accueilli très libéralement tous les réfugiés apatrides qui venaient lui demander asile ; on peut dire qu'elle a rempli son devoir d'humanité très largement. Mais ce devoir était beaucoup plus lourd qu'on avait pu l'envisager tout d'abord, car des milliers d'individus ont dû se mettre à travailler pour gagner leur vie, encombrant le marché national de la main-d'œuvre. Le problème qui se pose est alors celui-ci : doit-on, faisant application stricte de la loi, expulser les apatrides qui, dans certaines professions, excèdent le contingent permis, ou qui n'ont plus de travail ; ou, au contraire, faut-il leur permettre de travailler librement ? Mais, dans ce cas, ne faut-il pas craindre que l'Etat ne ferme ses frontières à ces gens, de peur d'être obligé de les conserver sur son sol ?

Ce résultat : la fermeture des frontières, nous indique clairement qu'il faut, de toute nécessité, laisser à l'Etat la possibilité d'être maître chez lui, car, dans ce cas, le remède serait pire que le mal. Mais, à notre avis, la solution réside dans un moyen terme, qui s'inspire des deux tendances opposées dont il vient d'être parlé.

Pour cela, il faudrait établir une distinction entre les réfugiés apatrides (c'est surtout pour eux que la question se pose). Il y a, en effet, d'une part, ceux qui se présentent à la frontière absolument démunis de tous papiers et n'ayant aucun moyen de subsister, et, d'autre part, ceux qui ont déjà été accueillis quelque part et à qui on a donné des pièces d'identité. Pour les premiers, nul doute que ce ne soit un devoir de leur permettre de séjourner sur le sol du pays. Ce séjour comportera, d'ailleurs, le droit au travail. Une fois la période de trouble passée, une répartition de ces réfugiés pourra être organisée entre toutes les nations de façon à ce que toutes supportent également les charges imposées par un tel état de fait. Ce système n'est pas irréalisable, puisqu'il a déjà été pratiqué par la S.D.N. pour les Russes se trouvant à Constantinople. Pour les seconds, au contraire, puisqu'ils ont la possibilité d'aller ailleurs, rien ne s'oppose à ce qu'on leur fasse application de la réglementation générale à tous les étrangers. Toutefois, certains tempéraments pourraient être apportés à ses solutions. C'est en ce sens que l'article 7 de la convention de Genève de 1933 est libellé, ainsi que l'article 9 de la convention du 10 février 1938 relative aux réfugiés provenant d'Allemagne (non encore

ratifiée) : « Les restrictions résultant de l'application des lois et règlements pour la protection du marché national du travail ne seront pas appliquées sans tempérament aux réfugiés domiciliés ou résidant régulièrement dans le pays. Elles seront levées de plein droit en faveur des réfugiés domiciliés ou résidant régulièrement dans le pays, qui remplissent une des conditions suivantes : a) compter au moins trois ans de résidence dans le pays ; b) avoir pour conjoint une personne possédant la nationalité du pays de résidence ; c) avoir un ou plusieurs enfants possédant la nationalité de résidence ; d) être ancien combattant de la grande guerre (cette condition n'a évidemment pas été reproduite dans la convention relative aux réfugiés provenant d'Allemagne). »

Il faut certainement, à notre avis, rapprocher ces dispositions de celles qui ont été prises dans l'article 8, 2°, du décret-loi du 14 mai 1938 à l'égard des étrangers ordinaires répondant, d'ailleurs, à des conditions analogues à celles qui viennent d'être énoncées, et qui leur permettent d'exercer la profession de leur choix sur tout le territoire français.

Jusqu'à une époque récente, seuls les salariés étaient astreints à se faire délivrer une carte d'identité. Mais un décret du 12 novembre 1938, afin de renforcer les mesures prises par celui du 17 juin 1938 et de permettre ainsi de protéger d'une façon plus efficace encore notre commerce et notre industrie contre l'afflux d'éléments étrangers susceptibles de nuire à notre activité économique, a obligé ceux qui veulent exercer une profession commerciale ou industrielle à justifier de la possession

d'une carte d'identité spéciale portant la mention « commerçant » délivrée par le préfet du département où l'étranger doit exercer son activité. Nous ne saurions trop louer le législateur d'avoir pris enfin une décision pour protéger le commerce français contre les agissements de certains individus sans scrupules.

§ 2. — *Restrictions au droit de libre circulation*

Si, comme nous l'avons vu, l'étranger a le droit de circuler quand et où il l'entend, cela ne veut pas dire que l'Etat n'ait pas le droit de lui retirer cette liberté lorsque l'ordre public ou la sécurité nationale le réclament. C'est ainsi que, même pour les Français, certaines zones militarisées sont interdites. D'autre part, pendant la guerre, le gouvernement, pour des raisons qui se comprennent aisément, a interné les ressortissants ennemis dans des camps de concentration. Même en temps de paix, l'Etat peut assigner aux étrangers une résidence, qu'ils ne doivent pas quitter sous peine de se voir expulser. Tel a été le cas des Espagnols venus en France à la suite de la victoire du général Franco. Certains ont été internés dans des camps, d'autres ont été répartis dans les villes qui pouvaient en héberger ; mais il leur est interdit de sortir des lieux qui leur ont été assignés. De même, en 1935, les réfugiés venant de la Sarre se sont vu diriger vers la région du Midi afin d'éviter qu'ils ne restent dans les départements de l'Est, où leur séjour eut pu avoir de fâcheuses conséquences politiques. De telles mesures, destinées le plus

souvent à éviter des complications internationales, sont à la discrétion de l'autorité administrative qui est seule juge de leur opportunité. C'est ce qui ressort explicitement d'un très récent décret du 12 avril 1939, dont l'article 6 est ainsi libellé : « Ceux-ci (les étrangers sans nationalité et ceux qui bénéficient du droit d'asile) peuvent se voir interdire la résidence sur certaines parties du territoire et être astreints à la fixer dans un lieu déterminé ». Cependant, cette assignation à résidence n'est qu'une mesure exceptionnelle et la règle générale pour les étrangers aussi bien que pour les apatrides est la liberté de circulation.

SECTION III

L'ÉTABLISSEMENT EN FRANCE

Nous avons vu dans la section précédente que l'apatride qui veut exercer un métier en France doit se munir à l'entrée du territoire d'une carte d'identité qui lui permet seulement de travailler dans une profession déterminée. Mais il n'en résulte pas que, dans le choix de cette profession, il ait une liberté complète. En effet, de nombreuses restrictions ont été posées par le législateur, afin de protéger la main-d'œuvre nationale. Ces mesures qui visent tous les étrangers et, par suite, les apatrides, s'adressent surtout aux salariés. Cependant, tout récemment, plusieurs décrets ont réglementé l'exercice du commerce en France par les étrangers. D'autre part, certaines carrières libérales leur sont interdites.

A) *Les salariés*

La loi du 10 août 1932 a institué pour les travailleurs du commerce et de l'industrie un contingentement qui ne permet d'employer dans les professions visées qu'un nombre déterminé d'étrangers. Le pourcentage de ces individus est fixé par décret suivant les besoins du moment. Comme on le voit, cette question est intimement liée à celle de l'accès en France, puisque, en défi-

nitive, on ne permettra aux étrangers de venir sur le territoire que s'ils sont munis d'un contrat de travail. Nous ne nous étendrons pas sur cette question car les apatrides ne jouissent à ce sujet d'aucun traitement de faveur, sauf celui édicté par la convention de Genève dont nous venons de parler.

B) *Les professions libérales*

Comme les étrangers ordinaires les apatrides ne peuvent embrasser toutes les carrières. Ainsi leur sont interdites : la gérance d'un journal (1), la direction d'un syndicat professionnel (2), la pêche et le cabotage le long des côtes de France (3), la propriété d'un navire français au delà de la moitié (4), la profession d'avocat (5), de médecin (6).

C) *L'exercice du commerce*

Jusqu'au 17 juin 1938, l'exercice du commerce était libre en France ; mais le législateur a cru bon, « à l'heure où dans le monde se manifeste une tendance de plus en plus marquée à restreindre l'activité économique des étrangers, d'assurer une protection efficace de nos commerçants... ». Aussi, par l'article premier

(1) Loi du 29 juillet 1881, art. 6.

(2) Loi du 27 mars 1884, art. 4, § 5 et art. 10.

(3) Loi du 1^{er} mars 1838.

(4) Loi du 11 juin 1845.

(5) Décret du 20 juin 1920.

(6) Loi du 21 avril 1933.

du décret-loi du 17 juin 1938, subordonne-t-il la possibilité pour un étranger de se livrer à une activité commerciale ou industrielle en France, à la réciprocité de droit. En d'autres termes, un étranger ne pourra se livrer en France au commerce que si, dans son pays, les Français peuvent le faire et notamment s'ils peuvent exercer la profession que l'étranger a l'intention d'adopter. Nous n'examinerons pas ici l'opportunité d'un tel décret et les répercussions qu'il peut avoir au point de vue strictement commercial, mais seulement la situation des apatrides en présence de cette nouvelle réglementation. Le législateur n'y avait sans doute pas pensé, car le résultat est de fermer à ceux-ci l'accès de toute activité de caractère commercial ou industriel. En effet, d'après la définition même de l'apatridie, ils ne possèdent aucun lien avec quelque nation du globe et, par suite, ils ne pourront se prévaloir d'aucune réciprocité de droit ou de fait.

Fort heureusement le décret a prévu qu'au cas où il y aurait incompatibilité de ces mesures avec les conventions internationales, des négociations pourront être engagées en vue d'une adaptation. Or, si l'on rapproche ce texte de l'article 14 de la convention de Genève de 1933 relative aux réfugiés russes et assimilés, qui prévoit que « la jouissance de certains droits et « le bénéfice de certaines faveurs accordées aux étrangers sous condition de réciprocité ne seront pas refusés aux réfugiés faute de réciprocité », on peut en déduire que les individus ainsi visés ne seront pas touchés par la mesure prévue par le décret-loi, d'autant plus que de nombreux traités assimilant l'étranger au

Français sur ce point, ont été passés. La convention concernant les réfugiés provenant d'Allemagne reproduit également cette disposition. Ne seront donc assujettis aux dispositions du décret que les apatrides devenus tels par le jeu des lois sur la nationalité et pour qui, nous avons souvent eu l'occasion de le voir, presque rien n'a été fait.

SECTION IV

AUTRES DROITS ET LIBERTÉS PUBLIQUES DONT LES APATRIDES ONT LA JOUISSANCE

A l'égard de tous les autres droits publics, ils sont traités absolument comme des étrangers ordinaires. En ce qui concerne la législation fiscale, ils sont astreints à payer les mêmes impôts que les Français et ils ne peuvent être obligés à en payer davantage sous le seul prétexte qu'ils seraient étrangers. Cependant, il existe une exception à ce principe ; ils doivent acquitter les timbres ou taxes perçus à l'occasion de la délivrance ou du renouvellement du certificat Nansen. Par ailleurs, on ne peut les taxer plus lourdement que les règlements ne l'autorisent vis-à-vis des Français. La convention de Genève fait une obligation aux Etats signataires de ne pas assujettir les réfugiés résidant sur leur territoire à des droits, taxes ou impôts autres ou plus élevés que ceux perçus sur les nationaux dans les mêmes conditions.

Sur le terrain du droit pénal, ils sont également assimilés aux étrangers et, par suite, aux Français. Cependant, sur quelques points de détail, il y a des divergences qui s'expliquent facilement. En effet, certains délits ne peuvent être commis que par des Français, et par ailleurs, d'autres sont passibles de certaines sanc-

tions qui ne peuvent s'appliquer qu'à des étrangers (expulsion).

Quant à l'enseignement, les apatrides jouissent de presque tous les avantages reconnus aux Français. Tout d'abord l'enseignement primaire est obligatoire pour tous les enfants Français et étrangers des deux sexes âgés de 6 à 14 ans, d'après la loi du 9 août 1936. Les enfants apatrides doivent être assujettis à la loi au même titre que tous les étrangers. De plus, la scolarité étant gratuite, les parents n'auront rien à payer. On s'est parfois élevé contre une telle facilité reconnue à des étrangers de faire instruire leurs enfants en France sans qu'il ne leur en coûte rien. A notre avis, si une telle mesure ne se justifie que difficilement, pour les étrangers ordinaires, il n'en est pas de même pour les apatrides. En effet, ceux-ci n'ayant plus de foyer, ni d'attache, si ce n'est précisément dans le pays où ils ont établi leur domicile ou leur résidence, seront condamnés, si on ne leur donne pas le moyen de s'instruire dans des conditions particulièrement faciles, à rester toute leur vie ignorants des notions les plus élémentaires : lecture, écriture, calcul. D'autre part, ces gens sont destinés à rester en France ; il est de notre intérêt, tout autant que s'ils étaient français, qu'ils aient un minimum de connaissance : en effet ils seront appelés à devenir français et à collaborer au développement économique de la nation. Enfin, argument de sentiment, il serait peu élégant d'accueillir des réfugiés et de les maintenir dans l'ignorance.

L'enseignement secondaire facultatif est également ouvert à tous les étrangers et, par suite, aux apatrides,

Bien plus, les classes étant gratuites de la 6^e au Baccalauréat pour les Français, la pratique administrative a étendu cette mesure aux étrangers. De nombreuses protestations se sont élevées à ce sujet et certaines très violentes. La meilleure réponse qui ait été faite est qu'il y a relativement peu d'étrangers à en bénéficier. Nous l'admettons, mais cela ne veut pas dire qu'il faille négliger le problème. En effet, ne doit-on pas craindre que ces enfants que l'on veut assimiler en leur donnant notre culture, ne se tournent vers les carrières libérales et abandonnent celles pour lesquelles, bien souvent, on a permis à leurs parents de s'introduire en France ? Et alors on sera arrivé à un résultat tout opposé à celui qu'on attendait. On avait admis ces étrangers parce qu'ils travaillaient dans l'agriculture ou dans le terrassement et leurs enfants vont aller encombrer les carrières libérales. Résultat : il faudra de nouveau faire appel à la main-d'œuvre étrangère.

Enfin, l'enseignement supérieur est ouvert très largement à tous les étrangers, aux mêmes conditions qu'aux Français. Là encore, la même remarque que précédemment s'impose, mais cependant avec une moindre force. En effet, la plupart des diplômes délivrés à la suite des études supérieures ne peuvent être utilisés en France par les étrangers. Toutefois il conviendrait de s'engager encore plus résolument dans cette voie et de rendre absolument impossible l'établissement en France des étrangers possesseurs de tels diplômes.

Ce que nous venons de dire s'applique également aux apatrides, car plus que les étrangers ordinaires, ils sont destinés à rester en France et par suite à utiliser chez

nous, les brevets que nous leur délivrons. Cependant, il ne faut pas tomber dans l'erreur contraire et refuser l'accès de l'enseignement supérieur à ces individus d'une manière absolue : il faut surtout réglementer la façon dont ils pourront utiliser leurs connaissances en tenant compte des besoins que nous pouvons avoir de techniciens.

CHAPITRE II

Droits et Devoirs politiques reconnus aux apatrides

Les droits politiques sont les droits qui ne sont pas attachés à la qualité d'homme, mais à celle de national. Cependant certains pays, notamment l'U. R. S. S., accordent les droits politiques à tout travailleur vivant sur leur sol, quelle que soit sa nationalité. Mais en France, aucun étranger, apatride ou non, ne peut acquérir de tels droits ni être relevé de cette incapacité par une autorité quelconque. Par conséquent, ils n'ont ni le droit de vote ni l'éligibilité.

Toutefois, il convient de remarquer qu'ils sont représentés indirectement dans les élections législatives, car ils sont comptés, au même titre que la population française, pour déterminer le nombre des députés à élire par circonscription (1).

(1) Loi du 21 juillet 1927, art. 2, *J. O.*, 22 juillet 1927.

Ils ne peuvent, d'autre part, être tuteurs ou subrogés-tuteurs, sauf de leurs enfants ou parents (1). On ne concevrait pas non plus qu'ils puissent servir de témoins pour donner l'authenticité à un acte solennel. Enfin, et d'une manière générale, ils ne peuvent exercer de fonctions publiques, ni collaborer à la marche d'un service public (2).

Cependant, comme nous le verrons au chapitre suivant, les apatrides jouissent de presque tous les droits privés accordés aux Français. C'est pourquoi il a paru bon au législateur de les astreindre au service militaire (3). En effet, il a paru choquant que des gens, que nous protégeons par nos institutions et notre sang même, après avoir eu la bonté de les recueillir, puissent se prévaloir de cette situation sans en subir, comme tous les Français, les inconvénients et les charges. D'autre part, ces individus n'ayant pas de patrie, ne peuvent se retrancher derrière le fait qu'ils pourraient être amenés à combattre celle-ci. Enfin, beaucoup sont appelés à devenir français, ou tout au moins leurs enfants ; par suite, il est naturel qu'on leur impose de défendre leur future patrie.

La loi du 1^{er} avril 1923 a, pour la première fois, prescrit l'incorporation obligatoire des jeunes gens ne justifiant d'aucune nationalité. Cette loi avait prévu que des règlements fixeraient les modalités de cette incor-

(1) C. Cass., Ch. civ., 16 février 1875, S. 75-1-193.

(2) Marcel Lachaze, *Du statut juridique de l'étranger au regard du droit public français*, Thèse, Paris, 1928.

(3) *Répertoire de droit international privé*, v^o Armes, n^o 100. *Revue critique de droit international privé*, 1936, p. 825 et 1938, p. 394.

poration. Mais pendant longtemps rien ne fut fait. Ce n'est qu'en mars 1928 qu'une nouvelle loi, reprenant l'idée déjà lancée, obligea les jeunes apatrides à faire leurs service dans la légion étrangère, sauf s'ils ont été élevés depuis huit ans au moins dans une école ou une famille française. Dans ce cas, et par mesure de faveur du Ministre de la Guerre, ils pourront faire leur service dans l'armée métropolitaine.

Mais des interventions très vives décidèrent l'autorité militaire à surseoir à toute incorporation. On se plaignait, en effet, de ce que les individus ainsi visés fussent obligés d'aller aux colonies faire un service particulièrement pénible, sans qu'il en résultât pour eux aucun avantage quant à leur naturalisation, ni aucune garantie contre une expulsion toujours possible.

On laissa de nouveau dormir la loi et ce n'est que récemment que la question vient d'être tranchée dans le sens le plus favorable aux apatrides. Une circulaire du 10 juin 1937 prévoit qu'ils seront incorporés dans l'armée métropolitaine, comme les Français, sauf s'ils désirent servir dans la Légion.

Seront astreints au service militaire tous les individus ne justifiant d'aucune nationalité et qui sont nés après le 1^{er} janvier 1915. Ceux qui sont nés entre le 1^{er} janvier 1904 et le 1^{er} janvier 1915 doivent également faire leur temps dans la réserve au même titre que les Français.

Sont dispensés du service, ceux qui déclarent au moment des opérations de recrutement, leur intention de ne pas s'établir en France et de s'en aller hors du

territoire. Toutefois, cette déclaration doit être rendue effective dans le délai d'un an, c'est-à-dire que ceux qui étaient incorporables en octobre 1937 devaient avoir quitté la France le 10 septembre 1938. Cependant des dérogations ont été prévues pour certaines catégories d'étudiants qui peuvent rester en France jusqu'à 25 et même 27 ans. Enfin, les apatrides nés entre le 1^{er} janvier 1904 et le 1^{er} janvier 1915, s'ils veulent se faire naturaliser, peuvent être appelés avec la première classe en formation.

En contrepartie de cette obligation, ces apatrides jouissent de différents avantages. Ils peuvent accéder au grade de sous-officier de réserve, rengager pour continuer leur carrière dans l'armée. Leurs familles reçoivent les mêmes allocations que les familles françaises. Enfin ils bénéficient de facilités spéciales pour être naturalisés à la fin de leur service. Egalement, après leur service ou leur première période de réserve, on leur délivre une carte spéciale qui les assimile aux Français au point de vue de la législation du travail. Ils sont garantis contre tout retrait de cette carte ayant pour motif le défaut d'embauche. Ceci est extrêmement important à noter, car nous verrons, en étudiant l'expulsion, que bien souvent les apatrides et les étrangers en général sont expulsés parce qu'ils n'ont plus de travail et qu'on se débarrasse ainsi à bon compte des chômeurs. Cette carte permettra donc d'obvier, dans une certaine mesure, à l'inconvénient que présente une expulsion prononcée pour un tel motif.

Il faut reconnaître que, dans ces conditions, la plupart des critiques qui s'étaient élevées contre le service

militaire obligatoire des apatrides ne trouvent plus aucun fondement. Bien plus, ceux-ci ont, maintenant, un grand intérêt à accomplir ce service, car il leur permet de bénéficier des nombreux avantages que nous venons d'énumérer.

Un décret du 12 avril 1939, applicable seulement aux apatrides séjournant plus de deux mois en France, est venu aggraver les charges militaires qui pèsent sur eux. L'article 2 les soumet à toutes les obligations imposées aux Français par la loi du 11 juillet 1938 sur l'organisation de la nation en temps de guerre. Ils peuvent être l'objet de réquisitions individuelles ou collectives, générales ou locales, fondées sur la nationalité, l'âge ou la profession. L'article 3 les assujettit de 20 à 48 ans à fournir, dès le temps de paix, à l'autorité militaire, pour une durée égale à la durée du service imposé aux Français, des prestations qui seront déterminées par décret. Toutefois, comme il est spécifié dans le décret, ces dispositions ne font pas obstacle à celles qui sont contenues dans la réglementation générale applicable aux étrangers en temps de paix et en temps de guerre.

CHAPITRE III

Droits privés dont les apatrides ont la jouissance

Il faut entendre par « droits privés » tous les droits ne rentrant pas dans les catégories ci-dessus examinées. Ce sont tous les droits nécessaires à un étranger pour exercer son activité.

Il est généralement admis que l'Etat doit — de droit naturel — accorder la jouissance de certains droits aux étrangers. Il y est même, en quelque sorte, obligé, car s'il restreint d'une manière trop forte le nombre et surtout l'importance des droits accordés aux étrangers, ses nationaux, à l'étranger, se verront à leur tour privés des mêmes droits.

Aussi, dans la majorité des nations civilisées, les étrangers jouissent-ils de la plupart des droits qui sont reconnus aux nationaux. Les apatrides y étant assimi-

lés, sont donc traités de la même manière.

Il existe différentes façons d'accorder la jouissance des droits privés : on peut d'abord, à propos de chaque texte de loi, indiquer comment et à quelles conditions les étrangers pourront en profiter, on peut également décider que la jouissance de tel droit sera accordée à tous sans condition, enfin on peut faire un texte général prévoyant toutes ces questions.

La législation française a adopté ces trois modes. Il faut d'ailleurs reconnaître qu'ils sont de valeur inégale; c'est pourquoi on a tendance, en France comme à l'étranger, à abandonner le dernier système en faveur des deux autres et surtout du premier.

Nous étudierons donc, tout d'abord, les lois qui accordent aux étrangers la jouissance de certains droits, sans aucune condition, puis l'article 11 du Code civil, et enfin les textes refusant, en principe, aux étrangers, les droits qu'ils accordent aux Français, mais prévoyant, dans certains cas, la possibilité, pour eux, d'être relevés de cette incapacité.

SECTION I

LOIS ACCORDANT EXPRESSÉMENT CERTAINS DROITS AUX ÉTRANGERS ET, PAR ASSIMILATION, AUX APATRIDES

Les lois françaises protègent, sans distinction de nationalité, les inventions déjà brevetées à l'étranger (1), les marques de fabrique (2) des individus possédant leurs établissements en France, les dessins et modèles (3), les œuvres littéraires et artistiques même publiées hors de France (4).

Au point de vue de la législation du travail, les apatrides jouissent, en principe, des mêmes droits que les Français. Ils bénéficient, notamment, de la loi du 9 avril 1898 relative aux accidents de travail. Cependant, s'ils quittent le territoire, leurs droits sont considérablement restreints (5).

Les apatrides, comme les étrangers, peuvent être adoptés ou adopter (6), alors que la Doctrine et la Jurisprudence française ne leur reconnaissent pas, par con-

(1) Loi du 5 juillet 1884, art. 27 à 39.

(2) Loi du 23 juin 1857, art. 5.

(3) Loi du 14 juillet 1909, art. 13.

(4) Décret des 29-31 mars 1852.

(5) Loi du 9 avril 1898, art. 3, § c. Voir *infra*, p. 81, pour les réfugiés.

(6) Art. 345 du Code civil, modifié par la loi du 19 juin 1923.

tre, le droit d'être tuteurs, si ce n'est de leurs propres enfants.

Enfin, la suppression des articles 726 et 912 du Code civil permet aux étrangers, en général, de « succéder, disposer et recevoir de la même manière que les Français ». Toutefois, il subsiste une réserve : dans le cas de partage d'une même succession entre des cohéritiers étrangers et français, ceux-ci prélèveront sur les biens situés en France une portion égale à la valeur des biens situés en pays étranger dont ils seraient exclus, à quelque titre que ce soit, en vertu des lois et coutumes locales (1). Toutefois, cette disposition ne peut trouver à s'appliquer que très rarement à l'égard des apatrides.

(2) Loi du 14 juillet 1819, abrogeant l'art. 726.

SECTION II

L'ARTICLE 11

L'article 11 est ainsi conçu : « L'étranger jouira en France des mêmes droits civils que ceux qui sont ou seront accordés aux Français par les traités de la nation à laquelle cet étranger appartiendra ». Trois systèmes ont été élaborés pour déterminer le sens de cette disposition, car il fallait préciser ce qu'on avait voulu dire par « droits civils ». Nous ne retracerons pas ici les différents stades par lesquels la doctrine et la jurisprudence sont passés, cela sortirait du cadre de notre étude. Ce qui nous importe c'est de savoir quelle est l'interprétation qui a prévalu. A l'heure actuelle il ne subsiste, d'ailleurs, à peu près plus de divergences sur ce point. En effet, la Cour de cassation fait toujours la distinction entre les droits des gens accordés aux étrangers et les droits civils qui leur sont refusés. Mais comme ceux-ci se réduisent à quelques rares exceptions (1), on peut dire, sans crainte de tomber dans l'erreur, que presque tous les droits privés sont accordés aux étrangers.

A cette règle, selon laquelle les étrangers jouissent en France des droits privés, il existe des exceptions. Ce sont celles qui résultent de l'interprétation jurisprudentielle de l'article 11 et de textes spéciaux que nous allons étudier.

(1) Voir page suivante.

SECTION III

VÉRITABLE CONTENU DE L'ARTICLE 11 : LES DROITS REFUSÉS AUX ÉTRANGERS OU QUI NE LEUR SONT ACCORDÉS QUE SOUS CERTAINES CONDITIONS

Les droits privés refusés aux étrangers, sans qu'ils puissent être relevés de cette incapacité, sont assez rares. On ne peut guère citer que l'hypothèque de la femme mariée sur les biens de son mari, la tutelle des mineurs autres que celle de leurs propres enfants et le droit au bien de famille insaisissable (1), dont l'étranger, quelqu'il soit, ne puisse avoir la jouissance.

En revanche, de nombreux textes, refusant aux étrangers les droits qu'ils accordent aux Français, prévoient des exceptions en faveur de ceux qui remplissent certaines conditions de domicile ou de réciprocité, soit de fait, soit de droit.

§ 1^{er}. — *Droits accordés sous condition de réciprocité*

Il est bon, tout d'abord, de donner quelques explications sur ce qu'on entend par « réciprocité ». Cela veut dire que, si la France accorde un droit sous une telle condition à un étranger, celui-ci ne pourra s'en prévaloir qu'à la condition que le pays dont il est res-

(1) Sur le bien de famille, voir *infra*, p. 113, alinéa 2.

sortissant accorde la jouissance du même droit ou d'un droit équivalent aux Français. Il existe d'ailleurs différents modes de réciprocité, dont les principaux sont la réciprocité de fait et la réciprocité de droit ou diplomatique. Dans le premier cas, un droit est accordé à l'étranger pourvu que dans son pays les Français en aient la jouissance ; dans le second, ce droit est reconnu en France à l'étranger, seulement si un traité en assure la jouissance aux Français dans le pays de cet étranger.

C'est ici que la difficulté se présente pour les apatrides, comme nous l'avons déjà noté dans l'introduction de cette partie de notre étude. En effet, ils n'ont plus de patrie et, par suite, ils ne pourront se prévaloir d'aucune réciprocité de fait ou de droit. Par conséquent, aucun des droits qui sont accordés sous une telle condition ne pourra être invoqué par un apatride.

Cette situation a paru, à bon droit, injuste et trop dure du fait qu'après la guerre, la majorité des apatrides fut constituée d'un ensemble de gens qui étaient, en réalité, des réfugiés politiques et à ce titre dignes du plus grand intérêt. C'est pourquoi la conférence réunie à Genève en 1933 a introduit, dans la convention qui fut élaborée, un article permettant aux individus qu'elle visait de jouir, sur le territoire des Etats signataires, de tous les droits accordés aux étrangers sous condition de réciprocité (art. 14). La même règle se trouve reproduite dans la convention relative aux apatrides provenant d'Allemagne.

Nous allons étudier maintenant quels sont les droits qui leur sont ainsi reconnus.

En premier lieu, il faut noter que certains leur ont été reconnus expressément par la convention de Genève. Il en est ainsi pour les accidents du travail pour la réparation desquels ils auront le traitement le plus favorable fait aux ressortissants des autres pays (article 7). De même les articles 9, 10, 11 de cette convention leur accordent la jouissance des droits résultant des lois sur l'assistance et la prévoyance.

L'article 9 dispose : « Les réfugiés résidant sur le territoire d'une des parties contractantes : chômeurs, personnes atteintes de maladies physiques ou mentales ; vieillards ou infirmes incapables de suffire à leurs besoins ; enfants à l'entretien desquels ni leur famille, ni des tiers, ne pourvoient d'une manière suffisante ; femmes enceintes, en couches, ou allaitant leurs enfants, y bénéficieront du traitement le plus favorable accordé aux ressortissants d'un pays étranger, en ce qui concerne le secours et l'assistance dont ils auraient besoin, y compris les soins médicaux et hospitaliers. »

L'article 10 . « Les parties contractantes s'engagent à appliquer aux réfugiés, en ce qui concerne les lois d'assurances sociales, actuellement en vigueur ou qui pourraient être ultérieurement établies, le traitement le plus favorable accordé aux ressortissants d'un pays étranger. »

L'article 11 : « Les réfugiés bénéficieront, sur le territoire de chacune des parties contractantes, en ce qui concerne la création de sociétés de secours mutuels et d'assistance et l'adhésion aux dites sociétés, du traitement le plus favorable accordé aux ressortissants d'un pays étranger.

Or, de nombreux traités accordent intégralement, aux ressortissants de certains pays, le bénéfice des lois sur les assurances sociales, les allocations familiales et, dans une mesure moindre, le droit à l'assistance publique ; par suite, les apatrides visés par la convention en auront également la jouissance. Remarquons, d'ailleurs, que les autres apatrides en ont aussi le bénéfice, en partie, tout au moins. En effet, s'ils ne peuvent prétendre à toucher, dans les allocations familiales ou les assurances sociales, la part versée par l'Etat, rien ne les exclut de la part formée par leurs versements et ceux de leurs employeurs. Cette part sera évidemment moins forte, mais elle constitue cependant un avantage appréciable. D'autre part, en ce qui concerne l'assistance publique, il ne faut pas oublier qu'en fait, les étrangers, quels qu'ils soient, ne sont jamais abandonnés, ni privés de soins sous le prétexte qu'ils sont étrangers.

Nous avons vu, dans la première section de ce chapitre, qu'un texte spécial avait prévu que les étrangers seraient assimilés aux nationaux au point de vue des accidents de travail. Ceci s'applique donc aussi aux apatrides. Toutefois il a été prévu par le législateur que, si l'intéressé venait à quitter la France, il n'aurait plus droit à la rente pour accident, mais seulement à un capital versé une fois pour toutes, égal à trois fois le montant de la rente (1). De nombreuses conventions ayant été passées par la France stipulant que cette restriction ne s'appliquerait pas dans ses rapports avec les

(1) Loi du 9 avril 1898, art. 8 § c, alinéa 6.

Etats signataires, et d'autre part, l'article 7 de la convention de Genève obligeant les parties contractantes à accorder à ces réfugiés le traitement le plus honorable fait aux ressortissants d'un pays étranger, il s'ensuit que ceux-ci seront relevés automatiquement de cette incapacité.

L'article 6 de la convention oblige également les parties contractantes à permettre facilement l'accès des Tribunaux aux individus qu'elle a eu pour but de protéger (1).

Enfin, par application de l'article 14 de cette convention, dont nous avons cité les termes plus haut, cette catégorie d'apatrides jouira des mêmes faveurs que les étrangers les plus favorisés, au point de vue de la protection des dessins et modèles de fabriques, des marques de fabriques, du nom commercial. Il en est de même pour tout ce qui touche à la législation sur les loyers : droit à la prorogation, droit de reprise des propriétaires, et tous autres droits pour lesquels des traités ont été passés (2).

Comme nous l'avons déjà dit, ces apatrides sont de beaucoup les mieux traités, cependant, pour les autres, il existe certaines conditions, que nous allons étudier, et qui leur permettent de jouir de ces droits, s'ils y satisfont (3).

(1) Tribunal de la Seine, 3 juin 1938, *Revue critique de droit international*, 1938, p. 668.

(2) Nous ne donnons ici qu'un aperçu des droits qui peuvent être reconnus à ces apatrides, et non une énumération limitative.

(3) Même sans condition. Il a été considéré que c'était un droit naturel, dont un étranger pouvait avoir librement la jouissance en France, que la demande en révision du prix de bail.

§ 2. — *Conditions autres que la réciprocité, permettant aux étrangers, en général, et, par assimilation, aux apatrides de jouir de certains droits*

Une de ces conditions, et la plus importante, est la possession d'un domicile en France.

Cette condition, qui a été posée par l'article 1^{er} du décret-loi du 12 novembre 1938, n'est pas absolument nouvelle. En effet, sous l'empire de l'article 13 du Code civil, il fallait, pour jouir des droits civils, avoir été admis à domicile, c'est-à-dire avoir été autorisé à posséder un domicile en France par un décret. Cette autorisation n'était valable que pour 5 ans. Si, au bout de ce temps, l'étranger n'avait pas demandé la naturalisation, le décret était rapporté et tous les avantages y attachés disparaissaient du même coup.

Cette institution ne donnant pas tous les résultats qu'on en attendait, surtout après la guerre, fut supprimée par la loi du 10 août 1927, article 13. Par suite, le domicile des étrangers en France fut régi par l'article 102 du Code civil. A ce point de vue l'assimilation complète entre nationaux et étrangers était réalisée.

Cependant, les imperfections de ce système sont vite apparues. D'une part, en effet, un individu peut passer toute sa vie en France sans y acquérir de domicile, pourvu qu'il ait soin d'en garder un ailleurs, ce qui peut dans certains cas, notamment à l'ouverture de la succession de cet individu, être préjudiciable aux intérêts français. A l'inverse, s'il établit le centre de ses activités en France et qu'il ne conserve aucun autre domicile, il en acquerra un automatiquement sur notre

territoire. Or, pas plus que le précédent, ce résultat n'est désirable.

C'est pourquoi le décret-loi du 12 novembre 1938 a voulu « formuler une définition du domicile et de la résidence des étrangers se trouvant sur le territoire, définition qui n'existe actuellement dans aucun texte » (exposé des motifs).

L'article 1^{er} de ce décret est ainsi libellé :

« Les étrangers ne peuvent bénéficier des droits dont
« l'acquisition, l'exercice ou la jouissance sont subor-
« donnés par les textes législatifs ou réglementaires à
« des conditions de domicile ou de résidence en France
« que si, au moment de l'acquisition, de la jouissance
« ou de l'exercice de ces droits, ils sont autorisés par
« les autorités administratives compétentes à séjourner
« sur le territoire français pendant une durée supé-
« rieure à un an. Les permis de séjour accordés pour
« un an, ou moins d'un an, ne peuvent, même s'ils
« ont été renouvelés, tenir lieu de l'autorisation ci-
« dessus exigée. »

Si l'on se rapporte aux décrets des 2 et 14 mai 1938 qui réglementent la question de l'autorisation de séjour en France, on voit que celle-ci est donnée au moyen d'une carte d'identité dont la validité normale est de 3 ans. Par conséquent, tous les étrangers entrés régulièrement en France et autorisés à y séjourner peuvent bénéficier des droits soumis à une condition de domicile. Il n'y a guère que les touristes et les étudiants, dont l'autorisation de séjour ne peut excéder un an, qui ne peuvent avoir la jouissance de ce droit. Cependant, les étrangers rentrant dans la catégorie des tra-

vailleurs et ceux qui sont obligés, en sus de leur passeport national, d'être munis du visa du consul français, ne pourront obtenir une autorisation de séjour que pour le temps que durera leur contrat de travail ou la validité du visa. Par suite, si le contrat ou le visa ont une durée d'un an ou de moins d'un an, ils ne pourront prétendre au bénéfice des droits soumis à la condition sus-indiquée. Enfin, ceux qui ont fait l'objet d'une mesure d'expulsion mais qui, par suite de l'impossibilité dans laquelle ils se sont trouvés d'y déférer, se sont vus assigner une résidence, en vertu de l'article 11 du décret du 2 mai 1938, ne pourront prétendre, par là même, avoir un domicile et, par suite, bénéficier des avantages que ce dernier peut procurer.

Il nous reste maintenant à examiner quels sont les droits dont la jouissance est accordée sous cette condition. Les dessins et modèles de fabriques, dont nous avons déjà parlé, jouissent de la protection de la loi française si l'étranger qui en est le propriétaire est domicilié en France. Il en est de même pour la propriété commerciale, la loi du 30 juin 1926 complétée par celle du 22 avril 1927 subordonnant sa protection à quatre conditions dont l'une est l'admission à domicile. Cette institution ayant été supprimée par la loi du 10 août 1927, cette condition était tombée en désuétude. Mais, à notre avis, le décret dont il vient d'être parlé l'a remise en vigueur. Il en est de même pour le bien de famille créé par la loi du 12 juillet 1909, article 1^{er}.

Une autre condition, pouvant être remplie par les apatrides, leur permet de jouir de certains droits :

c'est d'avoir combattu ou servi dans les armées de l'entente pendant la guerre de 1914-1918, soit par eux-mêmes, soit par leurs enfants. Dans ces cas, ils auront droit au régime spécial institué par la loi du 1^{er} avril 1926, article 4, en matière de loyers et notamment à la prorogation, à la réduction du prix.

Enfin les apatrides qui ont des enfants ayant acquis la nationalité française, peuvent également se prévaloir de cette législation sur les loyers et de la loi du 30 juin 1926, modifiée par la loi du 22 avril 1927, article 9, sur la propriété commerciale. Ceci est très important, car nous avons vu au début de notre étude que, jusqu'au décret du 12 novembre 1938, les enfants nés en France de parents dont la nationalité est inconnue devenaient français automatiquement. Par suite, tous les apatrides qui ont eu en France des enfants jusqu'à cette date jouissent des droits dont nous venons de parler.

Pour résumer cette étude sur les droits privés dont les apatrides ont la jouissance en France, on peut dire, en combinant l'article 11 du Code Civil avec les quelques textes spéciaux dont nous avons cité les principaux, que la règle est la capacité. Ce n'est qu'exceptionnellement qu'ils ne peuvent bénéficier de certains de ces droits, tout au moins en ce qui concerne les apatrides simples. Pour les autres, en effet, c'est-à-dire ceux visés par la Convention de Genève, ce sont les étrangers les mieux traités, puisqu'en vertu de l'article 14 ils jouissent du traitement le plus favorable fait aux ressortissants d'un pays étranger.

TITRE IV

Loi applicable au Statut personnel des apatrides ⁽¹⁾

D'après l'article 3 du Code civil, le statut personnel, c'est-à-dire l'état et la capacité des Français, sont régis par la loi française, même s'ils résident à l'étranger. Il ressort de là que, de même, le statut personnel des étrangers en France sera régi par leur loi nationale. Mais pour les apatrides, qui par définition n'ont plus de patrie, peut-il encore y avoir une loi nationale ? *A priori* cela ne semble guère possible, puisque tout lien a été rompu entre ces individus et la collectivité dont ils faisaient partie.

Cependant, telle n'a pas été l'opinion de certains auteurs comme Pillet (2), qui considèrent que l'individu qui a perdu sa nationalité sans en acquérir une

(1) *Revue de droit international et de législation comparée*, 1936, p. 481.

(2) Pillet, *Principes de droit international privé*, 1903, p. 313.

autre, continue à être régi par son ancienne loi nationale en ce qui concerne son statut personnel. L'art. 29 de la loi d'introduction du Code civil allemand consacre cette solution : « Lorsqu'une personne n'appartient à aucun Etat, ses rapports juridiques, en tant que la loi nationale est déclarée applicable, se jugent d'après les lois de l'Etat auquel cette personne a appartenu, en dernier lieu, et si, auparavant elle n'a appartenu à aucun Etat, d'après les lois de l'Etat, dans lequel elle a ou a eu, à l'époque, à considérer son domicile et faute de domicile, sa résidence. »

Pour défendre ce système, on a dit que, si, en fait, il n'existait plus aucun lien entre l'individu et la nation ou l'Etat dont il faisait partie, une certaine connexion continuait à exister. Cette justification n'est pas dénuée de tout fondement malgré les critiques qu'on peut lui adresser et que, d'ailleurs, nous ferons. En effet, beaucoup d'apatrides, surtout parmi les réfugiés qui ont été dénationalisés, considèrent qu'ils font encore partie du groupement établi sur le territoire dont ils ont été chassés par un gouvernement illégitime. Cette mentalité se retrouve chez presque tous les Russes exilés à la suite de la révolution bolchevique. Elle s'est manifestée notamment au moment de l'incorporation de cette catégorie d'individus, rendue obligatoire par les lois de 1923 et 1928. Nous avons vu que ces lois font présumer de l'apatridie de tous les étrangers se trouvant en France et ne pouvant justifier d'aucune nationalité. Or, ces Russes rentraient évidemment dans cette catégorie ; cependant, ils ont tenu à protester afin de faire savoir qu'ils ne se considéraient pas comme apatrides mais

comme Russes, et que, par suite, cette loi ne devait avoir qu'un caractère purement administratif et militaire. D'autre part, pour ces apatrides qui ont possédé une nationalité, il n'est pas impossible de connaître leur loi nationale ou plutôt celle qu'ils avaient avant de perdre leur nationalité. Il s'ensuit qu'on pourrait, sans trop de difficultés, leur faire application de cette loi quant à leur statut personnel. D'ailleurs, jusqu'à la reconnaissance de l'Etat Soviétique par le Gouvernement Français, c'est ce qui s'est passé : les Russes réfugiés en France ne jouissaient déjà plus de la protection de l'U. R. S. S., et cependant notre gouvernement leur appliquait leur loi nationale pour l'état et la capacité.

Cependant, plusieurs critiques peuvent être faites à cette application de l'ancienne loi nationale. Tout d'abord, s'il est vrai que certains réfugiés se considèrent comme faisant toujours partie de la communauté nationale dont, en fait, ils ont été repoussés, cela ne veut pas dire que les Etats qui les ont recueillis doivent tenir compte de ce sentiment. Plusieurs raisons militent même en sens contraire : la première, c'est que ces gouvernements, ayant déjà assumé une lourde charge en acceptant de les recueillir, ont très légitimement le droit de les soumettre à une autre loi que leur ancienne loi nationale, s'il apparaît qu'un intérêt supérieur l'exige ; la seconde, beaucoup plus juridique et par là plus forte, c'est que l'Etat-refuge, ayant reconnu le nouveau gouvernement qui se trouve à la tête du pays dont ces réfugiés étaient auparavant les nationaux, ne peut méconnaître les lois qui prononcent une déchéance de nationalité à l'encontre de certains indi-

vidus. Par suite, il sera obligé de constater l'apatridie de ces réfugiés et la rupture de tout lien entre eux et leur Etat d'origine.

Ensuite, même si l'on admet l'existence de ce lien, il sera parfois difficile de savoir quel est le pays d'origine d'un apatride. En effet, certains ont pu changer plusieurs fois de nationalité au cours de leur existence ; et dans ce cas on se trouvera devant une énigme : quelle loi appliquer ? Souvent il y aura impossibilité de déterminer la nationalité d'origine : c'est le cas des apatrides de naissance. Il faudra nécessairement, pour ceux-ci, trouver une autre loi qui soit applicable à leur statut personnel.

Enfin, il serait assez curieux que l'on appliquât aux réfugiés apatrides la loi de leur pays d'origine alors que, précisément, ils ont fui ce pays pour échapper à l'autorité du Gouvernement qui se trouve à sa tête. On verrait ainsi des Russes, ayant abandonné leur patrie afin de n'être pas soumis à la loi soviétique, et qui, cependant, seraient régis par elle dans les pays où ils se sont réfugiés.

Aussi, en présence de ces difficultés et parfois de l'impossibilité d'appliquer la loi nationale, a-t-on échafaudé un autre système qui consiste à faire régir le statut personnel des apatrides par la loi du domicile. Si ce domicile est établi en France, ce sera la loi française qui sera applicable. Cette théorie est, à peu de chose près, unanimement adoptée par la doctrine (1). Même

(1) Niboyet, *Cours de Licence*, Paris, 1936-1937 ; Lainé, *Etude sur le projet de Code civil belge*, p. 57 ; Arminjon, *Précis de droit international privé*, T. II, n° 16 ; Audinet, 2^e édition, p. 129.

en Allemagne, où nous avons vu qu'on conservait à l'apatride sa loi d'origine, une importante modification a été apportée par une loi du 12 avril 1938. Celle-ci change complètement les termes de l'article 29 du Code civil qui est ainsi libellé : « Lorsqu'il s'agit d'appliquer les lois du pays auquel une personne appartient, les rapports de droit d'une personne sans nationalité seront jugés par application des lois du pays où elle a son séjour habituel ou, à défaut, d'un séjour habituel, où elle a actuellement ou a eu à l'époque décisive, son séjour. »

C'est aussi un vœu en ce sens qu'avait adopté l'Institut de droit international à la session d'Oxford de 1880 : « Lorsqu'une personne n'a pas de nationalité connue, son état et sa capacité sont réglés par les lois de son domicile » (1).

De même, la Conférence réunie à La Haye en 1928 avait préconisé l'application de la loi du domicile ou plus simplement de la résidence habituelle dans les rapports de famille pour les individus sans nationalité (2).

Enfin, pour les apatrides Russes et assimilés visés par la Convention de Genève de 1933, ainsi que pour les réfugiés provenant d'Allemagne, ce sera la loi de leur domicile ou, à défaut, la loi de leur résidence qui déterminera leur statut personnel.

Quoiqu'il en soit de ces variations de la doctrine qui, d'ailleurs, semble maintenant fixée dans le sens précité,

(1) *Annuaire de l'Institut de droit international*, T. V, p. 57.

(2) *Recueil des textes usuels de droit international*, T. II, p. 451.

renforcée en cela par l'exemple de nombreuses lois internes et par les conventions internationales, la jurisprudence applique depuis longtemps et d'une manière constante la loi du domicile. C'est ainsi qu'en matière d'état et de capacité, la Cour d'appel de Nancy, dans un arrêt du 10 juin 1914 (1), a motivé sa décision : « Attendu qu'il résulte de ce qui précède que X... n'a pas de nationalité ; que, dès lors, la loi française était seule applicable à la dévolution de la succession tant mobilière qu'immobilière ; qu'en effet, lorsqu'un étranger résidant en France a perdu sa nationalité, sans en acquérir une nouvelle, sa capacité ne peut être régie que par la loi française sous l'empire de laquelle il s'est placé et dont il peut s'appliquer tous les bénéfices. » La Cour d'appel d'Orléans, dans l'arrêt qu'elle a rendu le 29 février 1928, dans l'affaire de la succession du duc de Parme, a fait application du même principe (2).

En ce qui concerne les rapports de famille des apatrides, on fera application de la loi du domicile des époux. Par conséquent, il ne subsiste plus aucune équivoque à ce sujet : toutes les fois que l'état ou la capacité de l'apatride feront l'objet d'un litige, ce sera la loi du domicile de celui-ci qui en donnera la solution.

Ce point une fois réglé, il s'agit de déterminer quel est le domicile de l'apatride ou son lieu de résidence. Sous l'empire de la loi du 10 août 1927, cette question ne pouvait présenter de difficulté, puisque l'article 102

(1) Clunet, 1915, p. 620.

(2) Clunet, 1929, p. 614.

du Code Civil s'appliquait même aux étrangers. En conséquence, il suffisait d'avoir en France sa résidence habituelle ou son principal établissement et de n'avoir conservé à l'étranger aucun autre domicile, pour en posséder un en France. Mais le décret-loi du 12 novembre 1938, que nous avons déjà analysé, porte dans son article 1^{er} que seuls les étrangers admis à séjourner pour une durée supérieure à un an pourront jouir des droits dont l'acquisition, l'exercice ou la jouissance sont soumis à des conditions de domicile ou de résidence en France. Il semblerait donc que les apatrides, assimilés sur ce point aux étrangers ordinaires, ne puissent se voir appliquer la loi française, quant à leur statut personnel, s'ils ne satisfont pas aux conditions de séjour régulier édictées par le décret. Cependant, à notre avis, ce décret est inapplicable en l'espèce pour plusieurs raisons. Tout d'abord, il doit s'interpréter restrictivement et dans son sens littéral. Or, il n'y est parlé que des droits dont l'acquisition, l'exercice ou la jouissance sont subordonnés à des conditions de domicile ; ce n'est pas le cas ici. En effet, il ne s'agit pas de savoir si l'on aura la possibilité d'acquérir ou d'exercer les droits résultant du mariage, par exemple, mais simplement de savoir à quelle loi l'acquisition, la jouissance ou l'exercice de ces droits seront soumis ; ce n'est plus un problème de jouissance des droits, mais de conflit de lois. D'autre part, si, pour déterminer la loi applicable au statut personnel de l'apatride, il fallait imposer à celui-ci un séjour prolongé en France, aux termes de l'article 1^{er} du décret du 12 novembre 1938, on risquerait de ne trouver aucune loi compétente, car bien

souvent ces individus n'ont aucun domicile ailleurs. Et puis, nous n'avons aucun intérêt à refuser d'appliquer notre loi au statut personnel des apatrides, puisqu'il ne peut qu'en résulter un bénéfice pour la France. En effet, en tant qu'il s'agit, par exemple, des rapports de famille, l'application de la loi française n'apportera pas de trouble dans la vie économique de la nation, alors qu'on ne peut en dire autant de l'application de certaines lois étrangères. Par conséquent, quand on parle de loi du domicile applicable au statut personnel d'un individu sans nationalité se trouvant en France, il faut entendre, par là, que seule la loi française est applicable même si les conditions de l'article 1^{er} ne sont pas remplies.

Toutefois, à ce principe, il y a quelques exceptions contenues dans les articles 4 et 5 de la Convention de Genève de 1933, relative aux réfugiés Russes et assimilés. Il y est dit « que les droits acquis sous l'empire « de l'ancienne loi nationale du réfugié, notamment « les droits résultant du mariage (régime matrimonial, « capacité de la femme mariée, etc...) seront respectés, sous réserve de l'accomplissement des formalités prescrites par la loi de leur domicile ou, à défaut, « par la loi de leur résidence, s'il y a lieu ». L'article 5 porte : « que, sous réserve des dispositions de l'article 4 (précité), la dissolution des mariages des réfugiés sera régie par la loi de leur domicile, ou, à « défaut, par la loi de leur résidence. » Par suite, l'ancienne loi russe continuera à régir les rapports matrimoniaux, la capacité et le divorce des apatrides d'origine russe, quoique seule, en principe, la loi du

domicile soit normalement compétente. Mais cette survivance de la loi nationale est subordonnée à l'accomplissement des formalités, s'il y a lieu. Comme, en France, rien n'a été prévu en ce sens, il faut en déduire que c'est seulement au moment du litige pouvant se produire à l'occasion de l'exercice de ces droits, qu'il y aura lieu de faire état de cette convention.

A propos du statut personnel de l'apatride, une question connexe se pose, qui n'a pris de l'importance qu'à la suite du décret du 12 novembre 1938, c'est celle de savoir quelles sont les conditions requises pour célébrer valablement, en France, un mariage entre deux personnes sans nationalité. Avant ce décret, toute personne pouvait, quelle que fut sa situation au regard du droit public, se présenter devant l'officier d'état civil et contracter mariage valable. Depuis, il n'en est plus ainsi. L'article 7 impose une restriction ; il faut remplir les conditions exigées par l'article 1^{er} du décret, c'est-à-dire avoir été admis à séjourner sur le territoire français pour une durée supérieure à un an. Si, pour les étrangers ordinaires, cette condition n'est pas trop gênante du fait que, bien souvent, à défaut d'un domicile en France, ils en ont conservé un à l'étranger, pour les apatrides il n'en est pas de même. En effet, ceux qui travaillent en France n'ont certainement pas un autre domicile dans un pays étranger ; dans ces conditions, si on leur refuse un permis de séjour d'une durée suffisante, ce qui se produira lorsque leur contrat de travail n'est pas très long, mais est cependant susceptible d'être renouvelé et, par suite, leur permettra de rester assez longtemps en France, ils ne pourront se

marier. Cette conséquence de l'article 7 n'avait sans doute pas été prévue par le législateur, aussi serait-il souhaitable que ce texte fût modifié à l'égard des apatrides.

Nous en avons ainsi terminé avec la loi applicable au statut personnel des apatrides. On peut conclure que si, en doctrine, quelques auteurs se refusent encore à appliquer la loi du domicile ou de la résidence au statut personnel des apatrides, la jurisprudence et la législation de la plupart des Etats soumettent ce statut personnel à la loi du pays où séjourne l'apatride.

TITRE V

Expulsion

Le problème de l'expulsion des étrangers et spécialement des apatrides est un des plus graves qui se posent à l'heure actuelle au droit international. En effet, l'expulsion est une mesure prise à l'encontre de certains individus et qui consiste à leur interdire le territoire sur lequel ils voyagent, séjournent et où, par suite, ils sont établis.

L'État a-t-il le droit de prendre une telle mesure, ou au contraire doit-il respecter ceux qu'il a acceptés sur son territoire ? En d'autres termes, y a-t-il antinomie entre droit d'asile et expulsion ? Quelles précautions et quelles restrictions devront être apportées à l'exercice de ce droit ? Il lui est réservé ? Telles seront les questions que nous nous posons au cours de cette étude et que nous essaierons de résoudre non en vertu d'un système rigide et prêt à priori, mais en tenant compte des droits de chaque homme et surtout des droits de l'État souverain. Ces solutions seront peut-être incertaines

et parfois contraires au droit des gens, mais les nécessités politiques vitales commandent parfois impérieusement que l'on sacrifie quelques individus pour le bien de tous. D'ailleurs, nous n'avons aucunement l'intention de prétendre que ces solutions devront s'imposer pendant longtemps, car le droit n'est que l'expression de la vie et des besoins d'un peuple à un moment donné et sa principale force vient de son pouvoir d'adaptation aux circonstances.

Mais, lorsqu'on parle de droit international, on voudrait pouvoir trouver des règles s'appliquant à tous et ce, pendant un laps de temps assez long. Or, ce n'est pas ce qui se produit. D'une part, le droit international, malgré tous les essais tentés par la Société des Nations, n'est pas très développé. D'autre part, on trouve chez les Etats une tendance de plus en plus marquée à mépriser tout ce qui n'est pas national, sinon racial : c'est en quelque sorte de l'égoïsme au niveau de la nation. Certes, cet égoïsme peut être louable, mais seulement dans une certaine mesure et malheureusement cette mesure est souvent dépassée.

C'est pourquoi, au lieu de vouloir tout bouleverser pour reconstruire à neuf les relations entre Etats, il nous a semblé préférable de chercher sur le plan national des solutions internationalement bonnes.

C'est peut-être un moyen terme dont se plaindront les amateurs de révolution, mais une lente évolution, vaut parfois mieux qu'un renversement trop rapide des données et des idées, renversement dont les victimes sont toujours très nombreuses.

CHAPITRE PREMIER

Peut-on et doit-on expulser les individus indésirables

Il faut ici établir une distinction entre les étrangers ordinaires et les apatrides.

Pour les étrangers, c'est-à-dire pour ceux qui ne sont pas Français, mais qui ont cependant une nationalité, l'expulsion ne peut leur causer qu'un préjudice relatif. Certes, ils ont pu acquérir des biens dans le pays d'où ils sont expulsés, y avoir fondé une industrie ou un commerce, y avoir établi le centre de leurs intérêts familiaux ou pécuniaires, mais, le jour où une telle mesure les atteint, ils sont assurés de trouver un pays qui les accueillera, où ils pourront transporter leur activité.

Toute autre est la situation de l'apatride. Le mot lui-même l'indique bien : il est sans patrie. Où qu'il aille, il sera un étranger et, comme tel, soumis à toutes les restrictions ; il ne pourra prétendre à bénéficier que du minimum de droits reconnus par toutes les nations civilisées. Et si même le pays où il s'est réfugié descend au-dessous de ce minimum, retombe en quelque sorte à la barbarie à son encontre, personne ne viendra le défendre. Un tel Etat, dit-on, engagerait sa responsabilité internationale : belle sanction, en vérité, et toute platonique !

Si l'on ajoute à cela que certains pays sont politiquement interdits aux apatrides parce qu'ils en ont combattu le gouvernement et qu'ils ont été obligés de fuir par crainte de représailles, nous nous apercevons que la faculté reconnue aux Etats d'expulser les individus qui leur paraissent indésirables, trouve dans le dernier cas des limitations qui n'existent pas dans le premier.

Par conséquent, d'un côté, rien ne s'oppose à ce que les étrangers simples qui se trouvent sur le territoire d'un Etat en soient expulsés par ce dernier, sous réserve, évidemment, d'une raison sérieuse.

Mais en est-il de même pour les apatrides dont la plupart sont des réfugiés politiques ? L'asile que leur a donné le pays où ils se sont réfugiés constitue-t-il, pour eux, un droit tellement fort qu'on ne puisse les en priver ?

La plupart des auteurs qui font un devoir pour les Etats d'accueillir les étrangers (*lato sensu*) fuyant leur patrie, devoir qui n'est, il est vrai, sanctionné par aucun tribunal, mais seulement par la morale et le

droit des gens, admettent cependant que l'Etat-refuge a le droit de soumettre ces individus à une surveillance spéciale (internement, assignation à résidence, etc...). Mais peut-on aller plus loin et dire que l'Etat souverain a le droit d'expulser ?

Si l'on s'appuie sur cette idée que l'apatride est une épave « sans feu ni lieu », que partout où il va il n'aura d'autre protection que celle que peut lui donner sa qualité d'homme, on arrive vite à cette conclusion que c'est une obligation pour le pays où il s'est fixé de ne pas l'expulser. En effet, dit-on, si un pays a accepté de le recevoir, il a en quelque sorte contracté une obligation envers lui, obligation qui aura pour but de lui permettre de vivre décemment, de travailler, de jouir des droits reconnus par toutes les nations civilisées à un homme vivant dans cette communauté. L'expulsion, en le chassant du territoire, le forcera à chercher un autre asile, c'est-à-dire l'obligera à délaisser ses occupations, ses moyens d'existence présents pour chercher ailleurs un métier et recommencer en partant de rien.

Nous envisageons ici cependant un cas favorable où l'apatride trouve un refuge. Mais bien souvent personne ne veut de sa présence, soit pour des motifs sociaux, soit parce que la population étrangère dans un pays est déjà trop importante. Alors, sa condition devient pitoyable. Qu'il nous soit permis ici de citer l'exemple donné par M. Philonenko (1). Il s'agissait d'un prêtre russe

(1) Clunet, 1933, p. 1161.

expulsé de France. Il pénètre d'abord dans le Luxembourg, puis, refoulé de ce pays, il passe en Allemagne, de là en Belgique, toujours sans papiers naturellement. Les trois pays se le renvoient comme une balle de tennis. Pendant que ce petit jeu continue, le malheureux meurt de faim et de froid, étant obligé de se cacher continuellement. Enfin, un jour, les gendarmes belges l'ayant repris pour la troisième fois, lui demandent où il habite : « Quelque part entre l'Allemagne et la Belgique », telle fut sa réponse.

Cet exemple pitoyable nous montre la monstruosité de certaines expulsions (nous verrons d'ailleurs lesquelles) qui contraignent ceux qui en sont l'objet à chercher entre deux frontières un *no man's land*, comme cela s'est produit en Tchéco-Slovaquie.

Mais cela doit-il condamner l'expulsion des apatrides d'une façon définitive ? Ce n'est pas notre avis.

En effet, deux raisons principales s'y opposent. La première, c'est que, si cette mesure était supprimée, il en résulterait automatiquement la fermeture des frontières à toute émigration de caractère politique. Aucun Etat ne serait assez fou pour permettre à des éléments indésirables de s'introduire chez lui, s'il savait ne pas avoir la possibilité de les éliminer. La seconde raison en faveur du maintien de l'expulsion consiste à dire que l'Etat souverain, acceptant par humanité d'accueillir certains individus qui se croient menacés, se réserve *ipso facto* le droit de les rejeter s'ils montrent à son égard une attitude en désaccord avec le bienfait dont ils ont été l'objet. On pourrait dire en quelque sorte qu'il y a contrat tacite entre l'Etat et l'individu

réfugié, contrat qui oblige ce dernier à se soumettre aux lois et règlements édictés par cet Etat.

C'est du simple bon sens. La société est formée d'individus qui ont le désir de collaborer à son édification, à sa prospérité. On ne comprendrait pas dans ces conditions que ceux qui troublent ce travail commun, s'ils sont des étrangers surtout, ne soient pas rejetés impitoyablement.

Une fois admis le principe de l'expulsion même pour les apatrides, il va falloir étudier les conditions dans lesquelles cette expulsion pourra être prononcée c'est là que nos critiques se feront jour.

CHAPITRE II

Conditions de l'Expulsion

Il y a deux conditions pour que l'expulsion puisse être prononcée à l'encontre d'un individu. Aux termes de la loi du 3 décembre 1849, article 7, alinéa 1^{er}, modifiée par le décret-loi du 12 novembre 1938, article 8, « le Ministre de l'Intérieur pourra, par mesure de police, enjoindre à tout étranger voyageant ou domicilié en France, de sortir immédiatement du territoire français et le faire reconduire à la frontière ».

Par conséquent, pour pouvoir être expulsé, il faut d'abord être étranger domicilié ou voyageant en France et ensuite être indésirable ; c'est ce qui résulte du membre de phrase « par mesure de police ».

SECTION I

INDIVIDUS VISÉS

Ce sont tous les étrangers. Mais la question qui peut se poser est celle-ci ? Un apatride est-il un étranger ? En effet, on pourrait soutenir que, n'appartenant à aucun Etat, il n'est pas dans la même situation que les étrangers, citoyens d'un Etat.

Cependant, telle n'est pas le sentiment de la doctrine et de la jurisprudence françaises, qui ont classé expressément les apatrides parmi les étrangers (1).

(1) Conseil d'Etat, 16 mai 1924, *Clunet*, 1925, p. 709 : « Considérant qu'en vertu de l'art. 7 de la loi du 3 décembre 1849, le Ministre de l'Intérieur peut enjoindre à tout étranger de sortir du territoire français ; que l'expression d'étranger employée dans cette disposition doit s'entendre de tout individu qui n'a pas la qualité de Français... »

SECTION II

FAITS VISÉS

En théorie, les faits devraient être d'une suffisante gravité, en rapport avec la peine terrible que constitue l'expulsion surtout pour l'apatride ; mais, en pratique, n'importe quel fait délictueux ou non peut motiver l'expulsion. En effet, les termes de la loi sont extrêmement vagues : « Par mesure de police. » Qu'entend-on par mesure de police ? Voilà qui n'a jamais été défini et qui laisse la plus large place à l'arbitraire. Veut-on se débarrasser d'un étranger : on dit qu'il est indésirable, ce qui évidemment n'est pas compromettant. Ainsi, un individu sans nationalité qui blesse par maladresse une personne avec sa voiture ou qui a été condamné avec sursis à une peine même légère peut être expulsé. Bien mieux, tous les détournements de pouvoir sont permis ; car, nous le verrons, par le fait de la pratique administrative, à peu près aucune voie de recours n'est possible.

Citons à ce sujet les paroles prononcées par M. Maklakof, président de l'Office central des réfugiés russes en France (1) : « Avec la crise actuelle, tous les 800.000

(1) Travaux du Comité de D. I. P., 1935, p. 71.

« étrangers ou apatrides résidant en France sont indésirables, excepté ceux, peut-être, qui ont de l'argent et qui le dépensent.

« Tous ceux qui ont été invités à venir travailler en France au moment de la crise de main-d'œuvre sont devenus indésirables. J'ai entendu dire par la Sûreté Générale elle-même, quand je lui présentais des cas spéciaux, que, lorsque quelqu'un n'a pas de travail, soit qu'il ait été congédié, soit qu'il ne trouve pas de travail, c'est l'être le plus indésirable pour la France. »

Dans cette même réunion, M. Rosenmark cite des cas où un arrêté d'expulsion fut pris contre un apatride pour la seule raison, non avouée évidemment, qu'il avait porté plainte.

Devant la disproportion existant entre la futilité des prétextes et l'énormité de la peine que constitue l'expulsion et aussi en face de la masse considérable des apatrides, un certain nombre de juristes appartenant à toutes les nations se sont émus et, soit par leurs écrits, soit en des conférences internationales, ont essayé de porter remède à cet état de chose.

C'est ainsi que fut élaborée à Genève du 16 au 28 août 1933 la Convention relative au Statut international des réfugiés (1).

Le chapitre 1^{er}, article 1^{er}, définit les individus auxquels elle s'applique : ce sont les réfugiés Russes, Armé-

(1) Ratifiée par la France le 3 novembre 1936 (*J. O.*, 5 décembre 1936).

niens et assimilés définis par les arrangements des 12 mai 1926 et 30 juin 1928 (1).

L'article 3, qui nous intéresse particulièrement, dispose : « Chacune des Parties contractantes s'engage à ne pas éloigner de son territoire, par application de mesures de police, telles que l'expulsion ou le refoulement, les réfugiés ayant été autorisés à y séjourner régulièrement, à moins que les dites mesures ne soient dictées par des raisons de sécurité nationale ou d'ordre public. »

Il semblerait, à la lecture de cet article, que les réfugiés définis par les conventions et qui sont en majorité des apatrides ne peuvent plus être expulsés s'ils sont entrés et ont séjourné sur le territoire en vertu d'une permission régulière, sauf pour des motifs très graves touchant à la sûreté de l'Etat ou à l'ordre public.

Avant d'entreprendre une étude des innovations réalisées, examinons un peu les termes mêmes de la convention. Si, dès l'abord, ils paraissent assez nets, une analyse un peu serrée montre que leur contenu est fort élastique. Passe encore pour la sécurité nationale que

(1) Arrangements du 12 mai 1926 et du 30 juin 1938. Définition du réfugié russe : « Toute personne d'origine russe qui ne jouit plus de la protection du gouvernement de l'U. R. S. S. et qui n'a pas acquis une autre nationalité ».

Définition du réfugié arménien : « Toute personne d'origine arménienne, auparavant sujette de l'Empire Ottoman, qui ne jouit pas ou ne jouit plus de la protection du gouvernement de la République Turque et qui n'a pas acquis une autre nationalité ».

Définition du réfugié assyrien et assyro-chaldéen : « Est considéré comme réfugié assyrien, assyro-chaldéen et assimilé, toute personne « d'origine assyrienne, assyro-chaldéenne, ainsi que par assimilation d'origine syrienne ou kurde, qui ne jouit pas ou ne jouit plus de la protection de l'Etat auquel elle appartenait et qui n'a pas acquis ou ne possède pas une autre nationalité ».

l'on peut définir dans une certaine mesure et avec une exactitude suffisante. En effet, si nous essayons d'établir un rapprochement avec la loi du 18^e juin 1917, promulguée précisément dans un but de sécurité nationale, nous voyons, dans cette loi, qu'entraîne déchéance de naturalisation pour certains individus : le fait d'avoir prêté ou tenté de prêter aide quelconque à l'ennemi contre la France directement ou indirectement, d'avoir tenté de mettre obstacle aux mesures ordonnées dans l'intérêt de la défense nationale (art. 1^{er}, § 3).

En la transposant sur le plan de la nation en temps de paix, il ressort de cette idée que l'on peut considérer, comme portant atteinte à la sécurité nationale, tout acte de trahison, espionnage ou sabotage de la défense nationale. Par suite, celui qui s'en rendra coupable pourra faire l'objet d'une mesure d'expulsion aux termes mêmes de la convention de Genève.

Cette interprétation que nous venons de donner d'un des termes de cette convention a l'avantage d'en préciser le sens et la portée tout en restant dans son esprit. En effet, elle a pour but de limiter assez strictement les cas d'expulsion et de n'en permettre l'emploi que dans des circonstances particulièrement graves.

Mais l'imprécision prend sa revanche avec la notion d'ordre public. Nulle définition ne peut intervenir pour en préciser le sens : c'est ce qui ressort de l'examen de la doctrine et des faits.

« Ni la législation, ni la doctrine ne fournissent de
« critérium à l'aide duquel on puisse déterminer d'une
« manière certaine quelles sont les lois qui doivent être
« considérées comme intéressant l'ordre public »,

affirment Aubry et Rau. Cette constatation se retrouve chez la plupart des auteurs, et ceux qui se sont risqués à faire une énumération des cas où l'ordre public est intéressé ou à éditer une théorie, se sont heurtés à des critiques multiples et à des théories adverses. Ainsi, en 1900, pendant les travaux de la conférence de La Haye pour la codification des règles de conflits de lois, on avait réservé l'application de la loi territoriale dans certains cas, mais avec publication obligatoire des lois d'ordre public s'opposant à l'application du droit étranger. Lainé fit observer qu'une telle énumération serait excellente, mais qu'il était à craindre que les Etats, par prudence, ne fassent une énumération trop large, ce qui supprimerait évidemment tout l'avantage d'un accord international. Cet exemple montre la quasi-impossibilité, même sur un point très particulier, de déterminer exactement ce qu'est l'ordre public.

Serait-il même possible au législateur d'énumérer à l'avance les cas dans lesquels l'ordre public est intéressé ? Nous ne le croyons pas. En effet, c'est une notion qui, non seulement change constamment, mais contient en elle-même un principe de changement. C'est ainsi qu'avant 1884, le divorce était contraire à cet ordre, alors que depuis il ne le trouble plus. Les lois monétaires nous ont donné un exemple frappant de ces variations. Depuis 1914, la clause-or a été tour à tour contraire à l'ordre public ou considérée comme légale.

Mais, dira-t-on, si cette notion est changeante à ce point, qui empêche précisément le législateur d'intervenir pour en freiner les écarts ? Poser cette question,

c'est en réalité prendre le problème à l'envers. Qu'est-ce, en effet, que l'ordre public ? Dans son sens large, c'est l'ordre dans la famille, dans la rue, dans la nation, nation étant synonyme d'être vivant, obligé comme tel à s'accroître, à se défendre, sous peine de périr. Or, tout comme celle d'un être humain, la vie de la nation comprend un élément matériel (territoire, hommes) et un élément spirituel (culture, civilisation). Par suite, tout ce qui sera nuisible à l'un de ces éléments sera contraire à l'ordre public. Il est en dehors de notre étude d'examiner ces différents aspects de la vie de la nation pour en tirer la substance de l'ordre public ; mais ce qui est important, c'est d'avoir une idée directrice. Or, celle-ci nous est donnée précisément par l'examen des besoins tant matériels que spirituels de la nation à un moment donné.

Ceci nous montre pourquoi la question posée plus haut prenait en réalité le problème à l'envers. En effet, d'après ce qui vient d'être dit, la mission du législateur consistera à rendre obligatoire pour tous ce qui contribuera au développement de la nation. Ce n'est pas le législateur qui doit imposer à la nation sa volonté, mais la nation qui doit lui édicter ce qu'il doit faire : il est son premier serviteur. Or, nous avons vu que la nation est, en tous points, semblable à un être humain, c'est-à-dire que ses aspirations peuvent changer ; c'est précisément ce que doit sentir le gouvernement pour adapter aussitôt sa politique au nouvel état de choses. Mais chaque variation amène aussitôt un changement dans la défense de la nation : ce qui lui nuisait auparavant, ce qui était contraire à sa vie, à son

ordre public, lui devient maintenant indifférent, puisque ses besoins ont pris une autre direction.

Ceci explique l'impossibilité qu'il y a pour un Etat (Etat étant pris dans son sens le plus large de groupement d'individus soumis à un même gouvernement, ayant le désir de vivre collectivement pour réaliser le même idéal) de se lier par une définition de l'ordre public qui pourrait ne plus répondre à ses besoins au bout d'un certain temps et le laisserait désarmé.

Par conséquent, les termes de la convention de Genève ne signifient à peu près rien et ne peuvent avoir grande portée parce que trop « élastiques », à dessein d'ailleurs, aucun pays ne voulant abdiquer une faculté essentielle à sa vie, celle de pouvoir rejeter hors de sa communauté les individus quels qu'ils soient, troublant la vie nationale. La conclusion que l'on doit tirer de là c'est que, le travail fait à Genève n'ayant pas été très fructueux à ce sujet, il faudra chercher, sur le plan international, des remèdes et des améliorations qui auront le très grand avantage d'être parfaitement adaptés aux besoins du pays.

C'est, d'ailleurs, sur cette voie que s'est engagé le Ministre de l'Intérieur qui, par une lettre-circulaire du 19 novembre 1935, adressée aux préfets, leur demande de ne plus expulser les apatrides que dans les cas suivants : condamnation à une peine afflictive ou infamante — complot contre la sûreté de l'Etat — complot contre un gouvernement étranger — refus de payer ses impôts sans aucune excuse. Il faut reconnaître que l'application stricte de ces directives améliorerait gran-

dement le fonctionnement de l'expulsion en lui retirant de son caractère arbitraire.

Cependant, il ne peut se produire un grand changement, puisque en définitive c'est toujours la police qui reste juge de la gravité des faits et que le Ministre statue sur ses seuls rapports. D'autre part, les motifs de l'arrêté d'expulsion n'étant jamais communiqués et aucune voie de recours n'étant ouverte pratiquement aux intéressés pour les discuter, comme nous le verrons plus loin, cette circulaire peut rester lettre morte sans que personne s'en aperçoive.

Nous venons de voir que l'expulsion pouvait être prononcée contre les apatrides par mesure de police et nous avons constaté combien cette formule était vague et qu'elle permettait tous les abus. Cependant, il existe quelques textes de droit pénal, très rares d'ailleurs, qui impliquent la possibilité et parfois même l'obligation d'expulser l'individu qui les viole. Dans ces hypothèses, l'expulsion est prononcée comme complément d'une sanction pénale.

Le premier en date de ces textes est la loi du 8 août 1893, dont l'article 3 permet au juge d'interdire le territoire français à l'individu qui aura dissimulé ou tenté de dissimuler son identité ou qui aura fait une déclaration fausse ou inexacte. Cependant, il n'est pas sûr que cette loi soit encore en vigueur, car le décret du 2 mai 1938, qui abroge toute disposition précédente et contraire, porte dans son article 12 que « la fausse « déclaration d'état-civil en vue de dissimuler sa véritable identité entraînera pour l'étranger délinquant

« la condamnation au maximum des peines prévues
« dans les différents articles du présent décret-loi ».

Cela veut-il dire qu'il encourra simplement le maximum du temps de prison et le maximum de l'amende prévus par le décret, mais que l'expulsion sera toujours réservée au juge ? Ou bien que le « maximum des peines » comprend également la mesure d'expulsion, qui, dans ce cas, sera prise par le Ministre ?

Les trois autres lois font une obligation pour le juge de prononcer l'expulsion à l'encontre des individus qui ont porté atteinte au crédit de l'Etat (1), fait partie d'un groupe de combat ou de milices privées (2), été trouvés porteurs d'armes prohibées (3).

Dans les deux derniers cas, la loi de sursis peut être appliquée, mais ne suspend pas l'effet de l'expulsion. Celui-ci ne pourra disparaître que si l'individu obtient sa grâce ou la réhabilitation.

Enfin, l'article 272 du Code pénal prévoit que les étrangers déclarés vagabonds par jugement, pourront être conduits hors du territoire.

Ce sont les seuls textes vraiment clairs prévoyant une mesure d'expulsion. Ceci d'ailleurs s'explique par le fait qu'elle est prise par le pouvoir judiciaire. Or, celui-ci ne peut prononcer de sanction si ce n'est dans

(1) 18 août 1936, Le juge peut ne prononcer dans ce cas qu'une expulsion temporaire.

(2) et (3) 10 janvier 1936.

le cas prévu par un texte, afin d'exclure tout arbitraire. Au contraire, le gouvernement, dont fait partie le Ministre de l'Intérieur, doit pouvoir prendre toutes les mesures d'ordre politique qui s'imposent. On ne comprendrait pas dans ces conditions qu'il fût limité par des textes trop rigoureux.

CHAPITRE III

Formes de l'Expulsion

SECTION I

EXPULSION JUDICIAIRE

Sur celle-ci il n'y a à peu près rien à dire. Nous avons vu dans le chapitre précédent les cas dans lesquels elle intervient : ils sont limitativement énumérés par la loi. La procédure et les voies de recours sont les mêmes qu'en toute autre matière.

SECTION II

EXPULSION ADMINISTRATIVE

Bien plus intéressante à étudier est l'expulsion administrative, car elle a soulevé des difficultés et des résistances très grandes, quoique depuis les décrets-lois de

mai et novembre 1938, un certain apaisement se soit produit.

Avant d'entreprendre l'étude détaillée de l'expulsion proprement dite, nous allons dire, ici, quelques mots de deux formes voisines tendant au même but : le refoulement et le retrait de la carte d'identité.

A) *Le refoulement*

Le refoulement est une mesure administrative par laquelle le préfet refuse l'accès du territoire français à l'étranger qui se présente à la frontière. La plupart du temps, on ne lui signifie pas directement ce refus, mais on se contente de ne pas lui donner la carte d'identité nécessaire pour circuler dans le pays, s'il ne présente pas toutes les garanties désirables. Si, malgré tout, l'étranger a réussi à passer à travers les barrages de police, il peut, à tout moment, être repris (ce qui sera d'ailleurs facile, puisqu'il n'a pas de papiers d'identité) et condamné à une amende et à la prison ; en outre, à l'expiration de sa peine, il se verra reconduit à la frontière. Toutefois, dit le texte du décret-loi du 2 mai 1938, qui règle la question, « avant toute « poursuite à engager en vertu du paragraphe précédent (§ 2, art. 2), les réfugiés politiques qui auront, « à leur entrée en France, au premier poste frontière, « revendiqué cette qualité dans les formes et conditions qui seront déterminées, feront l'objet d'une « enquête administrative sur le vu de laquelle le Ministère de l'Intérieur statuera ». Cette mesure spéciale aux réfugiés, dont la plupart sont des apatrides, est

de nature à laisser jouer le droit d'asile en diminuant la rigueur du décret qui vise, et en cela nous l'approuvons entièrement, à filtrer très sérieusement l'admission des étrangers sur notre sol, car, nous aurons l'occasion de le constater, il est très difficile, pour ne pas dire impossible, d'expulser ces individus une fois entrés sur notre sol.

B) *Retrait de la carte d'identité*

Le retrait de la carte d'identité est un moyen détourné d'expulser un individu devenu indésirable. Le décret du 14 mai 1938 qui l'a prévu expressément, pour la première fois, n'a fait qu'entériner une longue pratique. L'article 3 porte que la carte d'identité peut être retirée à celui qui cesse d'offrir toutes les garanties désirables. L'intéressé doit partir dans les délais qui lui sont impartis, sans quoi il est passible des mêmes peines qu'au cas de refoulement. Cette forme d'expulsion est particulièrement détestable et, peut-être, la pire qui existe, car, à tout moment, et pour des motifs absolument inconnus, un étranger pourra se voir retirer sa carte par la police sans qu'en aucun cas il puisse se défendre. Nous verrons combien l'expulsion, pourtant réglementée, laisse peu de chances à celui qui en est l'objet d'intenter une voie de recours avec succès ; à plus forte raison, le retrait de la carte d'identité, qui est fait absolument sans contrôle, doit-il être condamné. Et, cependant, ce moyen est de plus en plus employé. En présence des 500.000 chômeurs inscrits et des 800.000 étrangers travaillant en France, on a retiré

à des masses de travailleurs étrangers leur carte en les priant de bien vouloir regagner leur pays. S'ils en ont un, cette mesure ne leur porte qu'un préjudice relatif ; mais pour les individus sans nationalité, la question se pose beaucoup plus tragique. Evidemment, il faut d'abord fournir du travail aux Français, mais il nous semble qu'on pourrait le faire sans qu'il soit besoin de renvoyer indistinctement étrangers ordinaires et apatrides. Il faudrait faire une discrimination entre les premiers qui peuvent toujours trouver asile quelque part et les seconds que l'on rejette à peu près partout.

CHAPITRE IV

Procédure de l'Expulsion administrative

SECTION I

QUI PEUT PRONONCER L'EXPULSION ?

En principe le Ministre de l'Intérieur peut seul prononcer l'expulsion, c'est ce qui résulte de l'article 7, alinéa 1^{er} de la loi du 3 décembre 1849. Cependant, les préfets des départements frontières peuvent également prendre un arrêté d'expulsion à l'encontre des étrangers se trouvant sur le territoire de leur département, à charge d'en référer aussitôt au Ministre qui approuvera par son silence, ou, au contraire, rapportera l'arrêté.

On a discuté parfois sur le point de savoir ce qu'il fallait entendre par départements frontières, et cer-

tains auteurs pensent qu'il ne s'agit que des frontières terrestres. Ce n'est pas notre avis, car rien dans le texte du décret-loi de 1938, paru après ces discussions, ne permet de faire une telle réserve. Par conséquent, il faut prendre le texte dans son sens le plus large. Les préfets des départements frontières, que la frontière soit maritime ou terrestre, ont donc le droit de prendre une mesure d'expulsion.

SECTION II

FORMES DANS LESQUELLES L'EXPULSION EST FAITE

§ 1^{er}. — *Apatrides détenus*

Si l'apatride est détenu, il est constitué un dossier par le directeur de la prison, énonçant son signalement, sa situation, ses condamnations. Ce dossier est transmis à la préfecture qui ordonne une enquête par le commissaire de police du dernier lieu de résidence de l'intéressé, afin de savoir si l'expulsion est opportune. Si un arrêté est pris dans ce sens, il sera signifié au détenu, qui, à l'expiration de sa peine, sera reconduit à la frontière.

§ 2. — *Apatrides non détenus*

Si, pour une des causes énoncées plus haut : trouble de l'ordre public, atteinte à la sécurité nationale, on envisage pour un individu sans nationalité la possibilité de l'expulser, il sera fait un rapport par le commissaire de police du lieu où il s'est livré à des actes répréhensibles. Ce rapport, transmis au préfet, sera adressé ensuite au ministre, s'il semble justifié (1). Après examen, le Ministre de l'Intérieur pourra prononcer ou

(1) Circulaire du 23 novembre 1935, n° 219.

non l'expulsion : son pouvoir est absolu. Si l'arrêté est pris, il devra être signifié à l'intéressé en personne sous peine de nullité.

L'arrêté d'expulsion ne contient à peu près aucune indication. Il y est dit en substance « que la présence
« de X... étant de nature à compromettre l'ordre public
« et la sécurité nationale, il lui est enjoint de quitter
« le territoire français ». Ceci est très important à noter, car, nous aurons l'occasion de le voir, l'arrêté ainsi rédigé ne peut être attaqué pour défaut de motifs, ni pour toute autre cause, ses termes étant tellement larges qu'ils ne peuvent être contrôlés. Nous avons vu d'ailleurs que ceci a précisément été voulu par les différents gouvernements qui ont ratifié la convention de Genève de 1933, afin de pouvoir prendre telles mesures qu'ils jugeraient opportunes.

La notification est faite par le commissaire de police qui dresse un procès-verbal de l'acquiescement de l'intéressé. Celui-ci est toujours libre de choisir la frontière par laquelle il sortira de France. D'autre part, sur ses papiers d'identité ou sur son passeport Nansen, s'il en a un, il est interdit de porter le motif pour lequel il part de France (1).

Une fois la notification faite à l'intéressé, celui-ci doit partir dans les plus brefs délais. Ordinairement, l'arrêté indique le temps laissé pour quitter le territoire : 24 ou 48 heures, ce qui, on le voit, est assez court et ne permet pas à celui qui en est l'objet, de mettre

(1) Circulaire du Ministre de l'Intérieur, 30 décembre 1926.

beaucoup d'ordre dans ses affaires. Cependant, il est permis au préfet d'accorder des délais plus longs, huit jours au maximum.

Parfois, lorsque l'individu est considéré comme dangereux, ou qu'il s'agit d'un condamné de droit commun, ou enfin qu'il est indigent, il est reconduit à la frontière choisie par lui, par les soins de la police. Il faut noter qu'en aucun cas on ne peut reconduire un réfugié politique dénationalisé à la frontière de son pays d'origine : c'est ce qui résulte de l'article 3, chapitre II de la convention relative au statut international des réfugiés de 1933.

SECTION III

CRITIQUE DE L'EXPULSION AINSI PRATiquÉE

Le système actuellement pratiqué en France et que nous venons d'exposer est tout à fait insuffisamment organisé et ne présente aucune garantie. En effet, c'est en réalité sur le rapport de subalternes, de policiers, parfois peu consciencieux, qu'est prononcée l'expulsion. Le préfet, et à plus forte raison le Ministre de l'Intérieur, n'ont aucun autre moyen de se renseigner. Par suite, toutes les corruptions et toutes les influences politiques peuvent jouer : ici nous n'avancions rien qui n'ait été vérifié (1). D'autre part, la police a trop tendance à trouver des complots là où ils n'existent pas (2). Enfin, et surtout, celle-ci a le tort de prendre souvent ses renseignements auprès d'indicateurs recrutés dans les milieux les plus louches. Ces faits ont une répercussion beaucoup moins grave lorsque l'individu qui en est la victime est français, car dans ce cas, il passe devant un tribunal qui est à même d'apprécier la gravité des inculpations. Mais, pour l'étranger, spécialement l'apatride, rien de tel n'existe. Tout ce qu'il pourra faire, c'est d'essayer d'user d'une des voies de recours à lui ouvertes. D'autre part, l'administration a

(1) et (2) Exposé des motifs du projet Moutet, 1934, n° 4263.

d'étranges pratiques. Il est d'usage, en effet, de retirer à celui qui est expulsé tous ses papiers d'identité, parfois le certificat Nansen, ce qui a pour résultat de le faire refouler à la frontière de tous les pays où il se présente. Cette manière de procéder est, de plus, contraire à une circulaire du Ministre de l'Intérieur du 20 octobre 1895, rappelée par la Chancellerie en 1904, qui recommandait de restituer leurs papiers d'identité à ceux qui sont expulsés.

CHAPITRE V

Voies de recours

Nous ne parlerons pas ici des voies de recours ordinaires contre une décision judiciaire ordonnant l'expulsion à titre de peine complémentaire, mais uniquement des voies de recours contre les décisions administratives. La loi de 1849 n'en avait prévu aucune et c'est uniquement par le jeu des principes généraux du droit administratif que se sont établies ces voies de recours. On peut les classer en deux catégories : celles qui tendent seulement à l'obtention d'une faveur et celles qui visent au contraire à l'annulation de la décision entreprise.

SECTION I

VOIES DE RECOURS EN VUE D'OBTENIR UNE MESURE DE FAVEUR

§ 1^{er}. — *Recours hiérarchique*

Celui-ci ne pourra être intenté que si la mesure de l'expulsion a été prise par le préfet d'un département frontière. C'est devant le ministre que le recours devra être formé. Ce dernier a tout pouvoir : il peut annuler, confirmer, ou même ne pas répondre, ce qui équivaut à une confirmation.

§ 2. — *Recours gracieux*

L'article 10 du décret-loi du 2 mai 1938 prévoit que les étrangers (apatrides compris) régulièrement entrés en France, n'ayant encouru aucune condamnation et ayant eu l'autorisation de séjourner sur le territoire, ne pourront être expulsés qu'après avoir été entendus, sur leur demande, par le délégué du préfet. Ils auront huit jours après la notification à eux faite de l'arrêté pris à leur encontre pour exercer ce droit. Malheureusement, la suite du décret anéantit à peu près complètement la voie de recours ainsi offerte aux expulsés. Il y est dit, en effet, que « cette procédure ne sera pas applicable si la mesure d'éloignement est provoquée

« par des motifs touchant à l'ordre public ou à la sécurité nationale, dont le Ministre de l'Intérieur ou les « préfets des départements frontières restent seuls « juges ».

Or, la plupart des apatrides sont des réfugiés qu'on ne peut expulser, en vertu de la convention de Genève de 1933, que pour des motifs touchant à l'ordre public ou à la sécurité nationale. Par conséquent, ils ne pourront se prévaloir de l'article 10 du décret du 2 mai 1938, lequel vise uniquement les expulsions qui n'ont pas été motivées par une atteinte à l'ordre public ou à la sécurité nationale.

Pour les autres apatrides : réfugiés politiques non visés par la convention de Genève, apatrides de naissance ou par mariage, cette voie de recours reste ouverte. Mais nous sommes fort sceptiques sur la façon dont fonctionnera cette institution. Il est dit, en effet, qu'un procès-verbal constatant les explications et justifications de l'intéressé sera dressé et transmis au Ministre de l'Intérieur. Mais il faudrait tout d'abord que l'intéressé eût connaissance des motifs de son expulsion afin qu'il pût, précisément, s'expliquer à ce sujet. Or, on ne communique jamais ces motifs.

D'autre part, le ministre est libre d'examiner ou non le procès-verbal, dans tous les cas, si la demande est rejetée, l'expulsé ne pourra jamais savoir les motifs de ce rejet. Par suite, le ministre demeure, comme par le passé, absolument libre de faire ce qu'il veut. Certes, il aura eu la faculté de se renseigner grâce au procès-verbal faisant office de mémoire de défense. Nous ne nions pas que ce soit un progrès, mais il ne faut pas

oublier que le nombre des expulsions atteignant 6.000 par an en moyenne, le Ministre ne pourra pratiquement examiner aucune affaire, de telle sorte qu'elles seront confiées à des subalternes, qui auront reçu des directives dans tel ou tel sens et les appliqueront indifféremment dans tous les cas. Le résultat risque ainsi d'être le même qu'auparavant.

SECTION II

RECOURS TENDANT A UNE RÉFORMATION

§ 1^{er}. — *Voie de recours indirecte devant le Tribunal correctionnel*

L'article 471-15° du Code pénal a donné compétence aux tribunaux répressifs pour apprécier la légalité des décisions administratives dont ils ont à juger l'inobservation. Par suite, l'apatride poursuivi devant le Tribunal correctionnel pour infraction à un arrêté d'expulsion pourra arguer du fait que l'autorité qui a pris l'arrêté dont il a été l'objet n'était pas compétente. Mais ce moyen de défense a peu d'intérêt, car, pour le faire valoir, il faut se mettre préalablement en état d'infraction.

§ 2. — *Recours direct devant le Conseil d'Etat*

Tous les actes administratifs peuvent être portés devant le Conseil d'Etat s'ils sont entachés de quelque illégalité. Spécialement en ce qui concerne l'expulsion, l'arrêté notifié peut être attaqué pour excès ou détournement de pouvoir (1), au cas où la mesure entreprise

(1) Conseil d'Etat, 26 décembre 1924, Clunet, 1925, p. 1035.

a été l'œuvre de subalternes ou faite dans un but de vengeance personnelle, ou s'il y a eu corruption de fonctionnaire. Peut être encore attaqué l'arrêté nul pour vice de forme.

Quoi qu'il en soit, il n'existe pas d'exemple que cette procédure ait réussi, c'est-à-dire que, le recours ayant été porté devant le Conseil d'Etat, l'acte ait été annulé : cela tient au défaut de moyens invoqués. D'autre part, aucun tribunal judiciaire ou administratif ne peut apprécier les motifs sur lesquels les arrêtés d'expulsion se fondent. Toutes les décisions de jurisprudence sont en ce sens (1). Il a même été jugé que le tribunal n'a pas à censurer la volonté administrative d'expulser un Arménien réfugié, même si cette expulsion est en contradiction avec les termes de la convention de Genève de 1933 (2).

Cependant, dans ce dernier cas, la question peut être discutée. En effet, l'expulsion est une mesure qui intéresse tout autant le droit interne que le droit international. Or, d'après les principes généraux du droit, il est admis qu'un traité ratifié par le gouvernement abroge toutes les lois internes qui lui sont contraires, tout au moins dans les rapports internationaux. D'ailleurs, le simple bon sens indique qu'il est inutile de signer des traités si l'on est décidé à ne pas les appliquer pour permettre le jeu de la loi interne de l'Etat

(1) Paris, 10^e Ch. correctionnelle, 4 novembre 1937, *Clunt*, 1938, p. 293 ; Paris, 10^e ch., 16 février 1938, *Clunet*, 1938, p. 296.

(2) Cass. Crim., 17 décembre 1937, *Revue critique de droit international privé*, 1938, p. 243 ; Paris, 30 janvier 1937, *Revue critique de droit international*, 1938, p. 467.

signataire. Evidemment, on peut dire, pour faire prévaloir l'opinion de cette jurisprudence surprenante, que l'expulsion est une mesure purement intérieure dont le gouvernement peut seul apprécier l'opportunité ; mais, à notre avis, ce n'est pas dans ce sens que doit s'interpréter la souveraineté de l'Etat que les défenseurs de cette opinion mettent en avant. Celui-ci était, en effet, libre de ne pas signer une convention comme celle de Genève ; il l'a fait ; par là il a donné l'adhésion de sa volonté souveraine à cette convention, qui doit prendre force de loi. Ne pas tenir compte de cette signature c'est en quelque sorte renier sa souveraineté.

Malgré l'impossibilité de faire apprécier par un tribunal les motifs allégués par le Ministre de l'Intérieur, il nous semble que l'on peut attaquer un arrêté fondé sur des motifs manifestement erronés, par exemple, sur le fait d'avoir encouru une condamnation, alors que jamais l'intéressé n'a commis d'infraction. Mais ce recours ne peut pratiquement être jamais intenté, car l'administration, n'ayant jamais à donner les motifs pour lesquels l'expulsion est prononcée, ne commettra jamais l'erreur d'en donner et surtout d'en donner de faux.

Ainsi, malgré tous les recours ouverts à celui qui a fait l'objet d'un arrêté d'expulsion, il n'existe à peu près aucune chance pour qu'il puisse faire examiner son cas ou se faire rendre justice. Le moyen fondé sur les motifs, qui, seul, pourrait être invoqué avec chance de succès, est absolument écarté.

CHAPITRE VI

Cessation temporaire ou définitive de l'expulsion

Nous avons vu plus haut que le préfet peut, lorsqu'il le juge nécessaire, accorder des délais plus longs à l'expulsé pour quitter le territoire, et que ces délais peuvent aller jusqu'à huit jours au maximum. Cependant, à titre de faveur, l'arrêté peut parfois être suspendu, puis rapporté.

Sous l'empire du Code civil et de la loi de 1889, il existait plusieurs cas où le décret d'expulsion tombait automatiquement. Cela se produisait notamment lorsqu'un mineur expulsé devenait français par la naturalisation postérieure de ses parents, ou bien lorsqu'un individu né en France réclamait expressément ou tacitement notre nationalité, ou bien enfin, lorsqu'un individu était né en France et s'y trouvait domicilié à sa

majorité. On n'exigeait pas, en fait, le domicile (1). La loi du 10 août 1927 a supprimé ces moyens de tourner un arrêté d'expulsion non rapporté. Toutefois, elle avait laissé subsister une fissure en permettant à la femme étrangère expulsée qui épousait un Français d'acquérir la nationalité de son mari. Mais à la suite de différents scandales, en particulier celui des mariages blancs avec des vieillards hospitalisés, le législateur, désirant faire le « partage entre les bons éléments et les indésirables en enlevant à ce moyen d'accéder à la nationalité française son caractère trop automatique » (2), a modifié cette loi par un décret du 12 novembre 1938, qui, dans son article 19, a enlevé à la femme étrangère qui épouse un Français, la faculté d'opter pour cette nationalité s'il a été pris contre elle un arrêté d'expulsion ou d'assignation à résidence non rapporté.

Il résulte de là qu'à l'heure actuelle, il n'existe plus, en droit, de moyen d'échapper à un arrêté d'expulsion. Seule une mesure de faveur émanant du Ministre de l'Intérieur peut dispenser l'expulsé de quitter le territoire, soit pour un temps, soit définitivement.

(1) En fait on n'exigeait pas le domicile.

(2) Exposé des motifs du décret-loi du 12 novembre 1938.

SECTION I

SURSIS A L'EXPULSION

Pour obtenir un sursis à un arrêté d'expulsion, il faut adresser une requête au préfet du département de sa résidence, requête dans laquelle l'expulsé expose les raisons qui le poussent à solliciter cette faveur. Mais, depuis le décret du 2 mai 1938, qui prévoit pour l'expulsé la possibilité de se faire entendre par un délégué du préfet, on peut se demander si dans le procès-verbal dressé à cette occasion, il ne sera pas possible à l'impétrant de demander un sursis, ou si même, sans que cette demande soit faite, le préfet et le Ministre de l'Intérieur à qui le procès-verbal est communiqué ne pourraient l'accorder, ce qui aurait l'avantage de donner tout le temps pour mener une enquête sérieuse. Quoi qu'il en soit, à la suite de cette demande, une enquête est ordonnée par le préfet et faite par le commissaire de police qui doit donner son avis. Pendant six ans, le préfet peut accorder des sursis trimestriels sous réserve d'en informer le Ministre de l'Intérieur. Au bout de ce temps, il ne peut plus être accordé qu'un dernier sursis d'un an ou bien alors l'expulsion devient définitive, ou le retrait de l'arrêté est prononcé.

SECTION II

CESSATION DE L'EXPULSION

Pour que l'arrêté d'expulsion soit rapporté, il faut que l'enquête de police dont il vient d'être parlé soit entièrement satisfaisante quant à la moralité, l'attitude politique, l'activité, la situation de famille de l'intéressé.

D'autre part, ceux qui sont expulsés après une condamnation à des peines criminelles ou correctionnelles, ne pourront être l'objet d'une telle mesure de faveur que le jour où la condamnation qui a entraîné ces peines aura disparu de leur casier judiciaire (réhabilitation judiciaire ou légale).

Ce sursis ou cette cessation de l'expulsion ne paraissent guère avoir fonctionné d'une façon satisfaisante. Ceci ne veut pas dire que le nombre des sursis accordés ne soit pas élevé, l'administration ayant en effet l'habitude de les concéder assez largement à ceux qui en paraissent dignes. Mais là encore, et comme pour l'expulsion elle-même, c'est l'arbitraire le plus complet qui règne : on a vu ainsi, à certains moments, se produire une révocation soudaine de tous les sursis, sans qu'il soit fait de distinction suivant la situation de chacun des intéressés et, naturellement, sans qu'aucun motif soit donné.

CHAPITRE VII

L'infraction à l'arrêté d'expulsion et sa sanction

Nous avons étudié dans les chapitres précédents quelles étaient les conditions et les formes requises pour qu'un individu puisse être expulsé et les voies de recours ou de faveur qui lui étaient ouvertes pour y échapper. Il ne faudrait pas cependant croire que tout s'arrête là. Bien au contraire, les pires difficultés se sont élevées (et quelques-unes étaient insolubles jusqu'à ces derniers temps) au sujet de l'exécution de l'arrêté d'expulsion. Ces difficultés ont concerné presque exclusivement les apatrides.

SECTION I

SANCTION PÉNALE - CRITIQUE

Trois cas peuvent se présenter : l'expulsé n'a même pas essayé de partir, il s'est contenté de changer de résidence ; ou bien il n'a pu le faire faute d'argent ou parce qu'il a été refoulé à la frontière du pays où il s'est présenté ; ou bien enfin il est rentré en France clandestinement après en être sorti. Dans tous ces cas, il y a infraction, qualifiée délit de rupture de ban. La sanction a varié, mais toujours en s'aggravant, depuis la loi de 1849 qui l'a prévue pour la première fois. Sous l'empire de cette loi, l'expulsé pouvait être condamné à une peine d'un an à six mois de prison. En 1935, sous prétexte de purger le territoire français de tous les éléments indésirables, le législateur a porté cette peine de six mois au minimum à deux ans au maximum. Enfin, le décret-loi du 12 novembre 1938 a porté le maximum de la peine de prison à trois ans. D'autre part, le délit de rupture de ban étant un délit continu, la mesure d'expulsion ne tombe pas du fait que la peine a été purgée, de telle sorte que le délinquant, à sa sortie de prison, doit immédiatement regagner un pays voisin sous peine de se voir à nouveau condamner pour la même raison. C'est ainsi qu'on a vu un Italien totaliser neuf ans et huit mois de prison, occasionnant au Trésor 28.000 francs de frais.

Quand il ne s'agit que d'étrangers ayant une nationalité, il y a un moyen d'en finir, c'est de les faire reconduire à la frontière de leur pays, qui est bien forcé de les accepter. Cependant, dans certains cas, cette mesure n'est guère possible ; il en est ainsi notamment quand l'étranger est un réfugié politique, car ce serait un moyen indirect de l'extrader. Au contraire, aucun pays ne peut être forcé d'accepter un apatride, puisque, par définition, il n'a pas de nationalité. Si nous nous en débarrassons, il n'y a aucune raison pour que l'état voisin l'accepte, d'autant plus qu'étant expulsé, il sera considéré comme indésirable.

Une convention signée à La Haye en 1930 oblige cependant l'Etat dont en dernier lieu l'expulsé apatride possédait la nationalité, à le recevoir, lorsque celui-ci a subi une condamnation à un mois de prison au moins. Ce texte, non encore en vigueur, permettrait évidemment de renvoyer quelques individus, mais il ne faut pas s'en exagérer l'importance, car il suppose une condition : avoir été condamné. D'autre part, il est parfois difficile de connaître le pays de la dernière nationalité d'origine. Enfin, n'oublions pas que les 1.500.000 réfugiés d'origine russe ne peuvent pas être renvoyés dans leur pays : ce serait les extradier. Or, si on leur a donné asile ce n'est pas pour les livrer quelques années plus tard à la police soviétique qui peut les mettre à mort en vertu de l'article 71 du Code de l'U. R. S. S.

SECTION II

EXPOSÉ DES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES

La situation des apatrides expulsés est des plus pénibles. Nous ne voulons parler bien entendu que de ceux qui, de bonne foi, ont essayé de gagner un autre pays. Citons à ce sujet le rapport de M. Navailles (1). Il (l'apatride expulsé) se présentera devant un consul quelconque pour obtenir le visa nécessaire pour aller dans le pays représenté par celui-ci. Tout d'abord, il se verra opposer une exception dilatoire, car il n'existe à peu près pas de consul ayant le droit de viser un passeport de réfugié sans en référer auparavant à son gouvernement : d'où attente variant entre un et six mois, incompatible évidemment avec le délai très court laissé à l'intéressé pour sortir de France. Toutefois, dans ce cas, il existerait pour l'intéressé un moyen de sortir de France puisqu'il aurait l'espoir d'obtenir un visa. Mais la plupart du temps on demande au réfugié la raison pour laquelle il quitte la France et ce qu'il a l'intention de faire dans le pays où il veut se rendre. A ces questions embarrassantes, il finit par répondre qu'il est expulsé. Cette réponse gâte tout et le consul lui répond

(1) Travaux du Comité de droit international privé, année 1935.

invariablement : il est inutile que j'en réfère à mon gouvernement.

Il ne lui reste plus qu'un moyen, c'est de passer en fraude à la frontière qu'il a choisie. S'il réussit par extraordinaire, il est bientôt repris et refoulé en France, où il encourt la peine prévue pour le délit de rupture de ban. On a même vu ce fait incroyable se produire : des policiers français reconduisent un apatride à la frontière luxembourgeoise et essaient de le faire passer ; n'y réussissant pas, ils lui donnent les renseignements et les moyens les plus propres à la franchir par des chemins détournés, tout comme un contrebandier.

SECTION III

ESSAIS DE SOLUTION

Pour mettre un terme à ces situations tragiques, divers remèdes ont été apportés tant sur le plan national que sur le plan international.

§ 1^{er}. — *Plan international*

Le 30 juin 1928 a été signée par la France la convention relative au statut des réfugiés (1). Cette convention recommande « que les expulsions ou les mesures analogues soient évitées ou suspendues à l'égard des réfugiés russes et arméniens (recommandation étendue par la suite aux assyriens et assyro-chaldéens), lorsque celui qui en est frappé est dans l'impossibilité d'entrer régulièrement dans un autre pays ».

En 1932, la treizième assemblée de la S. D. N. « a prié instamment les gouvernements de n'expulser aucun étranger qui n'ait obtenu auparavant l'autorisation d'entrer dans un pays voisin ».

(1) Ratifiée le 11 janvier 1930 (*J. O.*, 17 janvier). Ce texte est obligatoire, car la promulgation porte que « le Président du Conseil, Ministre de l'Intérieur, le Ministre des Affaires Étrangères, chacun en ce qui le concerne, « sont tenus de faire exécuter le présent règlement ».

En 1933, « reconnaissant les dangers auxquels sont exposés les réfugiés et les difficultés créées aux pays dans lesquels ils pénètrent », la quatorzième assemblée de la S. D. N. a renouvelé « son intense prière aux gouvernements de n'expulser un réfugié que s'il a obtenu la permission formelle d'entrer dans un pays limitrophe ».

Enfin, en 1934, l'assemblée a pris note avec anxiété de la pratique de plus en plus fréquente de certains gouvernements d'expulser, même pour des délits minimes, des réfugiés de leur territoire avant qu'ils aient obtenu des visas d'entrée pour un pays voisin.

Malgré toutes ces recommandations et les signatures mises au bas des conventions qui les contiennent, la pratique administrative de tous les Etats, et en particulier de la France, n'a pas changé et on a continué à expulser les individus ainsi visés.

§ 2. — *Plan national*

Parallèlement à l'effort tenté sur le plan international, la doctrine a essayé d'apporter une solution à cette situation en faisant intervenir l'article 64 du Code pénal : « Il n'y a ni crime ni délit lorsque le prévenu était en état de démence au temps de l'action ou lorsqu'il a été contraint par une force à laquelle il n'a pu résister. » Si, dit-on, l'expulsé rapportait la preuve qu'il lui a été impossible de quitter la France parce qu'aucun pays ne l'a accepté ou bien qu'il a été refoulé, il ne serait pas possible aux tribunaux de le condamner pour infraction à un arrêté d'expulsion.

Mais la jurisprudence s'est toujours refusée à considérer qu'il y avait impossibilité totale pour l'apatride de sortir du territoire français et qu'il n'y avait pas lieu, par conséquent, d'appliquer l'article 64 du Code pénal. Citons quelques arrêts particulièrement caractéristiques. Le 26 juillet 1934, la Cour de Paris, « considérant que l'appelant reconnaît qu'un arrêté d'expulsion lui est applicable, mais qu'il ne saurait tomber sous le coup de la loi étant donné les difficultés qu'il rencontre pour se rendre dans les pays voisins de la France qui le refoulent lorsqu'il se présente ; Mais considérant qu'en l'espèce l'article 64 du Code pénal qu'il invoque ne saurait être appliqué, étant donné que l'excuse de force majeure ne peut être admise que s'il y a impossibilité absolue pour le prévenu de se conformer à la loi et que Yacovleff n'apporte pas cette preuve ; Qu'il fait état des difficultés, mais que ces difficultés contre lesquelles il aurait eu à lutter, en admettant même qu'elles soient graves, ne sauraient être assimilables au cas de force majeure. »

Dans le même sens, la Cour de Cassation, statuant sur un arrêt de la Cour d'appel de Paris du 24 mai 1935 (1), a rejeté le pourvoi formé par un sieur Rozoff pour les motifs suivants : « Attendu que Rozoff, pour avoir suivi pour infraction à un arrêté d'expulsion pris contre lui le 15 octobre 1931 par le Ministre de l'Intérieur et régulièrement notifié, a, devant la Cour

(1) Dalloz, 1936.1.45.

« d'appel, prétendu qu'il avait été dans l'impossibilité
« de se conformer au dit arrêté et a demandé par conclusions à prouver qu'il avait été successivement
« refoulé sur le territoire français par *les gouvernements de tous les pays limitrophes* ; mais attendu
« que l'offre en preuve ainsi formulée ne tendait pas à
« établir que le prévenu avait été dans l'impossibilité
« absolue de quitter le territoire français ; que notamment il n'en résultait pas que Rozoff n'eût pu se
« rendre dans un pays non limitrophe de la France ;
« que dès lors en rejetant comme dépourvu de pertinence l'offre en preuve de Rozoff... Rejette. »

Cette jurisprudence assez surprenante a été très justement critiquée à différentes reprises par M. Donnedieu de Vabres, notamment dans une note sous l'arrêt précité (1). « Dès l'abord, dit-il, une telle décision a
« de quoi surprendre. Exiger du contrevenant la
« démonstration que dans aucun pays du monde il ne
« pouvait trouver asile, n'est-ce pas mettre à sa charge
« une preuve impossible, faire dépendre sa libération
« d'une condition irréalisable ». Certes, M. Donnedieu de Vabres admet que l'afflux des étrangers, la crise, nécessitent même envers les apatrides des mesures sévères afin d'éliminer les indésirables, mais il s'élève contre l'interprétation donnée à l'article 64 du Code pénal. En effet, cet article est libellé de telle façon que l'impossibilité et la force majeure soient appréciées subjectivement. Par suite, le juge du fond a toute lati-

(1) Dalloz, 1936.1.45 ; Clunet, 1937, p. 701, note 6.

tude pour apprécier le fait en tenant compte des circonstances de lieu, de temps et de tempérament de l'individu, de ses ressources, de son manque de connaissances, qui ne lui ont peut-être pas permis de se renseigner partout où il aurait pu. D'autre part, même si la législation ne permettait pas, ce qui n'est pas vrai, nous venons de le voir, une pareille interprétation, le juge aurait dû tenir compte des accords internationaux et également de la circulaire ministérielle du 19 novembre 1935, qui ne permet l'expulsion des apatrides que dans des cas limitativement énumérés et suffisamment graves.

Cependant, deux décisions ont admis l'application de l'article 64 du Code pénal. L'une d'elles a été rendue par le tribunal de Nice, le 4 juillet 1935 (1). Dans l'espèce en question, il s'agissait d'un individu né en Russie, mais devenu apatride par la suite, qualité qui lui a été reconnue par le Ministre des Affaires Etrangères et par la préfecture de police de Paris. A la suite de l'arrêté d'expulsion pris à son encontre, on lui avait obtenu un sauf-conduit afin qu'il pût aller en Belgique et en Hollande pour une durée de trois mois. Le jugement est ainsi libellé : « Attendu que N... a fait usage
« du sauf-conduit ci-dessus, qu'il est entré en Belgique
« le 19 février, y a séjourné jusqu'au 26 et qu'il justifie par une attestation à cette date de l'administration
« de la sûreté publique belge, qu'il a été reconduit en

(1) Dalloz, 1936.2.47 ; Tribunal civil de la Seine, 1^{re} chambre, 10 novembre 1936, *Revue critique de droit international privé*, 1937, p. 104.

« territoire français ; attendu que N... prétend qu'il a
« essayé vainement de franchir la frontière luxem-
« bourgeoise, suisse et italienne ; Qu'il n'en justifie
« pas, mais qu'il est constant pour le tribunal que,
« eût-il réussi dans ses tentatives, il eût été immédia-
« tement refoulé en territoire français ; Attendu qu'il
« ressort, d'autre part, d'une lettre de M^e Montet,
« bâtonnier de l'Ordre des avocats de Nice, que des
« démarches infructueuses à ce jour ont été faites
« auprès des autorités compétentes aux fins d'obtenir
« pour lui un passeport ; Attendu que la présence de
« N... sur le territoire français à la date de son arres-
« tation procède de l'impossibilité dans laquelle il s'est
« trouvé d'en sortir par suite de circonstances indé-
« pendantes de sa volonté, Par ces motifs... relaxe. »

Ici le Tribunal a constaté l'impossibilité relative imputable aux circonstances personnelles à l'intéressé. Il ne s'est pas placé, comme précédemment, à un point de vue objectif et absolu, contraire à l'esprit de l'article 64. Le tribunal, d'autre part, s'est borné, avec raison, à dégager de l'ensemble des circonstances que l'infraction à l'arrêté provient d'un état de nécessité et, par suite, est dépourvu du caractère volontaire à défaut duquel une peine ne peut pas se légitimer.

En présence des situations douloureuses créées ainsi par cette jurisprudence à peu près constante, les milieux juridiques et politiques ont proposé plusieurs projets de lois, dont l'aboutissement a été l'article 11 du décret-loi du 2 mai 1938, qui met en harmonie la loi française avec la convention signée à Genève en 1933 et dont l'article 3 est conçu en ces termes : « Chacune

« des parties contractantes se réserve le droit d'appli-
« quer telle mesure d'ordre interne qu'elle jugera
« opportune aux réfugiés qui, frappés d'expulsion
« pour des raisons de sécurité nationale ou d'ordre
« public, seront dans l'impossibilité de quitter son ter-
« ritoire parce qu'ils n'auront pas reçu, sur leur
« requête ou grâce à l'intervention d'institutions s'oc-
« cupant d'eux, les autorisations et visas nécessaires,
« leur permettant de se rendre dans un autre pays. »

Pour la première fois, le législateur a pris le problème de front et a consacré la solution préconisée depuis longtemps par tous ceux qui s'étaient préoccupés de la question : il a fait disparaître le *non-délit impossible*. « L'étranger pour lequel il sera démontré
« qu'il se trouve dans l'impossibilité de quitter le terri-
« toire français ne sera pas assujetti aux dispositions
« des articles 8 et 9 du présent décret-loi (c'est-à-dire à
« quitter le territoire) ; toutefois, le Ministre de l'Inté-
« rieur pourra astreindre ledit étranger à résider dans
« des lieux qu'il fixera et dans lesquels l'intéressé devra
« se présenter périodiquement aux services de police ou
« de gendarmerie ». Ce texte très clair montre ce qu'on
a voulu faire : remplacer l'expulsion devenue impos-
sible par une assignation à résidence, une sorte d'in-
terdiction de séjour. Cependant, il aurait fallu préciser
ce qu'on entendait par impossibilité de quitter le terri-
toire. Mais cette lacune peut être facilement comblée en
rapprochant du texte l'exposé des motifs dans lequel le
rapporteur s'est exprimé ainsi : « Nous avons cru
« devoir faire disparaître ce que nous appellerons le
« non-délit impossible. Il peut, en effet, se produire

« — le cas est plus fréquent qu'on ne le croit généra-
« lement — qu'un étranger frappé par un arrêté d'ex-
« pulsion se trouve hors d'état d'obtenir le visa étran-
« ger qui lui permettrait de quitter notre pays et d'aller
« ailleurs ; contre sa volonté, il se trouve en état de
« délit permanent, ce qui constitue évidemment une
« situation inadmissible. » Par conséquent, il suffira
à celui qui est menacé d'expulsion de démontrer qu'il
n'a pu obtenir, non pas un seul, mais tous les visas
des pays limitrophes de la France pour que l'expulsion
ne puisse être prononcée contre lui ou, tout au moins,
pour que, si cette expulsion doit être prononcée, elle
soit remplacée par une assignation à résidence. Si celui
qui est l'objet d'une telle mesure ne se soumet pas, il
sera d'ailleurs passible des mêmes peines que celles
prévues pour le délit de rupture de ban.

La question semblait ainsi définitivement réglée
dans un sens absolument équitable et logique ; cepen-
dant, la jurisprudence ne changea pas. Un arrêt de la
Cour de Paris du 25 mai 1938 est ainsi motivé : « Consi-
« dérant que les tribunaux n'ont pas compétence pour
« dire si oui ou non un étranger est apatride ; que seul
« le Ministre de l'Intérieur a cette qualité ; Considé-
« rant qu'aux termes du décret du 2 mai 1938, invoqué
« par la défense, c'est au Ministre de l'Intérieur qu'il
« appartient d'apprécier si l'étranger se trouve dans
« l'impossibilité de quitter le territoire français et de
« prendre à son égard les mesures particulières prévues
« par l'article 11 du dit décret. »

Dans cet arrêt, la Cour, qui a pourtant plénitude
de juridiction, a décliné sa compétence pour interpré-

ter un fait : l'apatridie, alors que le législateur ne lui a pas retiré ce droit par un texte spécial et que d'autres tribunaux se sont reconnus compétents pour en juger (1). C'est en quelque sorte un déni de justice. La Cour s'est refusée également à connaître d'un autre fait, à savoir l'impossibilité qu'il y a pour un homme de sortir du territoire. Elle a abdiqué ainsi devant le pouvoir exécutif. Comme l'écrit M^e Philonenko : « Ce « n'est plus la séparation des pouvoirs, mais la subordination des pouvoirs. »

Cependant, si la jurisprudence avait voulu continuer à déclarer coupable d'infraction à un arrêté d'expulsion l'apatride, même incapable de sortir du territoire, il lui aurait suffi de dire, comme par le passé, que cette preuve n'était pas rapportée ou l'était insuffisamment. En effet, le législateur a spécifié qu'il faudrait, pour échapper à l'emprisonnement, prouver qu'on n'a pu sortir de ce territoire. Or, cette preuve, nous l'avons vu, est pratiquement impossible à faire, puisqu'il faudrait demander aux pays, même non limitrophes, c'est-à-dire, en théorie, à tous les pays du monde, s'ils accepteraient de recevoir l'individu en question.

Heureusement, un second décret-loi a été rapidement rendu pour préciser le sens et la portée de l'article 11 du décret précité (2). Il s'exprime ainsi : « L'étranger « pour lequel il sera démontré qu'il se trouve dans

(1) Nancy, 10 juin 1914, *Clunet*, 1915, p. 620 ; Orléans, 29 février 1928, *Clunet*, 1929, p. 614.

(2) 17 juin 1938, *J. O.*, 1^{er} juillet 1938.

« l'impossibilité de quitter le territoire français ne
« sera pas soumis aux effets de la mesure prévue par
« l'article 8, ni aux peines prévues par l'article 9 tant
« que durera pour lui cette impossibilité. » Par suite,
les tribunaux ne pourront condamner ceux qui ne peuvent quitter le territoire.

Mais un nouveau décret-loi du 12 novembre 1938 est venu apporter une nouvelle précision : « L'étranger
« pour lequel il sera démontré qu'il se trouve dans
« l'impossibilité de quitter le territoire français, bien
« qu'assujetti aux dispositions des articles 8 et 9 du
« présent décret-loi, pourra, jusqu'à ce qu'il soit en
« mesure de déférer, être astreint à résider dans des
« lieux fixés par le Ministre de l'Intérieur. » Il résulte de ce texte que les étrangers, même dans l'impossibilité de quitter le territoire, peuvent toujours être expulsés et soumis aux peines prévues en cas de délit de rupture de ban. Ce n'est que subsidiairement qu'on pourra leur assigner une résidence. Il semble, par conséquent, que ce nouveau décret ait pour résultat de détruire le progrès réalisé par celui du 17 juin 1938 et doive remettre toute la question de l'expulsion en jeu. En effet, les tribunaux devront toujours appliquer les peines d'emprisonnement édictées par l'article 8 ; ce n'est que sur l'ordre du ministre de l'Intérieur que les apatrides expulsés pourront se voir assigner une résidence.

CHAPITRE VIII

Thèse proposée

Tout au cours de cette étude sur l'expulsion, nous nous sommes contenté de critiquer certains abus, de déplorer l'absence d'une réglementation juste, mais sans proposer de plan de réforme. Cette attitude était, certes, nécessaire puisqu'elle a fait apparaître les lacunes existant dans cette institution ; mais elle ne saurait constituer une solution. Il faut aller plus loin et chercher, à la lumière de ces constatations, quelle devra être la législation de demain, correspondant aux besoins ressentis. En un mot, nous essaierons ici de faire un travail constructif. Nous ne prétendons pas, d'ailleurs, faire œuvre absolument nouvelle, car d'éminents juristes du droit international ont déjà longuement étudié la question, et M. Marius Moutet, député, a proposé en 1934, à la ratification des Chambres, un projet de loi qui fut élaboré assez hâti-

vement, comme il l'avoue lui-même, mais dont la valeur est cependant certaine, étant donné qu'il résume de nombreux travaux antérieurs.

Dès l'abord, il faut partir du principe que l'expulsion est nécessaire et même que c'est une institution bonne. Elle est nécessaire, car un pays de grande immigration comme la France doit pouvoir épurer rapidement et efficacement sa population étrangère de tous les éléments indésirables qui s'y glissent. Il ne faut pas oublier que certains cabinets de juges d'instruction au tribunal de la Seine voient leur clientèle constituée en majeure partie (jusqu'à 80 %, a-t-on dit) par des étrangers. D'autre part, il faut songer à protéger la main-d'œuvre nationale, menacée dans certaines professions, surtout celles dites libérales, par l'afflux des travailleurs étrangers. La plupart des juifs chassés d'Allemagne, par exemple, sont des professeurs, des ingénieurs ou des médecins, qui concurrenceront les Français dans ces carrières pourtant si encombrées. Enfin, comme nous l'avons déjà dit, la faculté d'expulser est la meilleure garantie du droit d'asile puisque c'est à cette seule condition que les Etats accepteront de recueillir des apatrides.

Mais cette nécessité de l'expulsion n'implique pas, comme semblent l'avoir cru jusqu'ici les différents législateurs, que celle-ci soit discrétionnaire, arbitraire, laissée à la seule appréciation de gens plus ou moins bien informés ou impartiaux. Ceci est en effet du simple bon sens et il y a bien des chances pour qu'en frappant ainsi au hasard, on atteigne sûrement des innocents et qu'on épargne les vrais coupables.

D'autre part, beaucoup des individus qu'on expulse pour une condamnation, la plupart du temps bénigne, ou pour tout autre fait inconnu, ont des attaches en France : femmes ou enfants français, parfois les deux. A notre avis, il sera utile d'en tenir compte.

Tout ceci nous montre l'intérêt qu'il y a à introduire dans notre procédure de l'expulsion un contrôle sérieux. Avant d'étudier son fonctionnement, tel que nous le concevons, nous allons montrer également l'aspect international du problème et quelles sont les solutions qu'il serait désirable de voir s'introduire dans cet ordre, car, ne l'oublions pas, c'est avant tout un problème international.

La Société des Nations, nous l'avons vu, s'est vivement préoccupée du sort des apatrides expulsés. De nombreuses conventions ont été signées sous son patronage sans grand résultat d'ailleurs. Elles avaient pour but d'interdire aux Etats d'expulser les individus qui étaient venus se réfugier chez eux et avaient perdu de ce chef toute nationalité. Ces efforts sont, certes, très louables et, si les résultats ont été aussi minimes, c'est à cause de la mauvaise volonté de chacun. Cependant, suivant l'avis de M. Cassin, la lutte aurait peut-être été engagée avec plus de succès sur un autre terrain. En effet, il est plus facile de prendre le mal à sa base, c'est-à-dire d'interdire la création d'apatrides. Il y a des pays qui ont dénationalisé des masses considérables d'individus et qui continuent à le faire : ce sont eux les responsables et c'est à eux qu'il faut s'en prendre surtout. Evidemment, le problème est assez complexe et délicat, car ces pays peuvent répondre : Nous admettons

parfaitement votre point de vue et nous ne demandons pas mieux que de laisser notre nationalité à ces gens, mais à une condition, c'est qu'ils rentrent dans leur patrie. Toutefois, la difficulté n'est pas insurmontable, celle-ci venant surtout de certaines dispositions de la loi interne qui pourraient être atténuées ou même supprimées sans que l'ordre public en souffrit dans ces pays. Ainsi l'article 71 du Code Pénal soviétique punit de mort les réfugiés d'origine russe qui rentrent dans leur pays. On comprend, dans ces conditions, qu'ils ne tiennent pas essentiellement à y revenir. En Allemagne, la loi expulse à peu près littéralement certaines catégories de personnes en leur rendant toute vie impossible, sous le prétexte qu'elles ne sont pas de race aryenne. Mais, pour réaliser la réforme de ces lois internes, il faudrait que les pays en question soient prêts à collaborer avec les autres. Or, ce sont précisément ceux-là qui, bien souvent, ont quitté la Société des Nations et qui prétendent agir comme s'il n'existait pas d'autres Etats.

On a songé également à faire une répartition aussi équitable que possible des apatrides entre les différents Etats. Mais nous doutons beaucoup de l'efficacité de ce moyen, si l'on examine ce qui s'est passé après la guerre et aussi le cas récent des réfugiés espagnols (qui ne sont pas des apatrides). On a demandé à certains pays de vouloir bien prendre à leur charge temporairement un certain nombre de ces réfugiés. Beaucoup se sont récusés. Mais on a vu ce fait paradoxal d'un pays immense comme la Russie, capable d'absorber sans trouble intérieur deux cent mille personnes, c'est-à-

dire une augmentation de population de 1/1700^e, accepter généreusement d'en accueillir seulement quelques milliers. Notons en passant qu'indépendamment de cette possibilité matérielle, ce pays aurait pu faire un effort un peu plus considérable pour venir en aide à des frères de classe animés du même idéal que le sien.

Les obstacles que nous venons d'énumérer et qui s'opposent, dans l'état actuel du droit international, à une coopération fructueuse entre les Etats, nous incline à penser que c'est par une réforme de la loi nationale que l'on doit chercher à résoudre la question de l'expulsion des apatrides. C'est d'ailleurs l'opinion de M. Niboyet qui estime « que c'est sur le terrain du droit interne que la discussion doit spécialement s'aiguiller si on veut faire quelque chose de réalisable ». M. J. Rubinstein, membre de l'Office international Nansen, ne craint pas de dire « qu'il avait la certitude qu'en l'espèce, la solution internationale coïncidait avec la solution nationale et que, quel que soit le point de vue auquel on se placerait, on arriverait finalement aux mêmes solutions » (1).

Voyons donc comment, en pratique, on pourrait arriver à donner satisfaction à la justice et à l'équité, sans pour cela ralentir, outre mesure, la rapidité de l'expulsion.

Dans le projet Moutet, il est prévu deux sortes d'expulsions, l'une administrative, l'autre prononcée

(1) Travaux du Comité français de droit international privé, année 1935, p. 72.

comme peine accessoire par les cours et tribunaux. Ceux-ci ne pourraient prononcer l'expulsion qu'à la demande de l'autorité administrative et sur requête du procureur de la République. Mais les condamnations susceptibles de motiver cette expulsion devraient avoir été prononcées sans sursis et comporter des peines qui entraîneraient pour un Français la perte des droits politiques. D'ailleurs, les juges ne seraient pas forcés de prononcer automatiquement cette peine accessoire. Ils pourraient y surseoir et désigner un de leurs membres chargé d'enquêter sur la situation morale, matérielle et familiale de l'étranger, sur les répercussions possibles de son expulsion et les obstacles qu'elle comporterait. De toute façon, l'intéressé aurait la faculté de se faire assister par un défenseur, ce qui lui assurerait une garantie supplémentaire.

Quant à l'expulsion administrative, elle serait prononcée par le Ministre de l'Intérieur au moyen d'un arrêt motivé et sur avis favorable de la chambre du conseil du tribunal du chef-lieu d'arrondissement où l'étranger aurait son domicile ou sa résidence et, à défaut, du lieu où il serait trouvé. De cette façon, toutes les garanties désirables seraient données. En effet, les rapports de police servant de base à l'arrêté devraient contenir des motifs sérieux et vérifiés, sans quoi le tribunal refuserait de donner un avis favorable. Et, d'autre part, le tribunal pourrait apprécier beaucoup plus aisément que le Ministre, puisqu'il est sur les lieux, si les rapports sont suffisamment motivés. Enfin, l'obligation de fournir des motifs permettrait d'éviter tout arbitraire, puisqu'un recours devant

le Conseil d'Etat serait toujours possible au cas où ils feraient défaut ou seraient insuffisants. De plus, ils devraient présenter une gravité telle que la mesure envisagée comme conséquence ne soit pas disproportionnée à l'infraction commise. Par suite, ne pourraient être expulsés que ceux qui portent atteinte à la sécurité nationale ou à l'ordre public. On s'étonnera peut-être de nous voir reprendre ici les termes exacts de la Convention de Genève que nous avons critiquée précédemment. N'oublions pas cependant qu'il faut laisser une marge suffisamment grande au juge pour apprécier les faits pouvant donner lieu à une expulsion. N'oublions pas surtout que cela ne présenterait plus le même inconvénient d'arbitraire, grâce à l'institution d'un contrôle sérieux, tel que celui qui vient d'être exposé. D'ailleurs, dans le Code civil, il existe un article qui permet aux tribunaux d'annuler les conventions contraires à l'ordre public et cependant personne n'a jamais pensé à critiquer cette formule, ni la façon dont il en a été fait usage. Cela démontre la sagesse de notre magistrature et doit nous donner toute tranquillité au sujet de l'application de ces formules un peu larges, qui pourraient d'ailleurs être précisées autant qu'il est possible.

Quelle que soit la procédure qui intervienne, on ne pourra expulser les apatrides ayant des attaches en France, c'est-à-dire un conjoint ou des enfants français, ou ayant combattu pendant la guerre dans l'armée française, ou enfin ayant servi cinq ans dans la Légion. A l'égard de ceux-ci, ainsi que de ceux qui ne pourraient franchir la frontière faute du visa nécessaire,

ou qui auraient été refoulés par les autorités étrangères, le Ministre de l'Intérieur pourrait prendre des mesures subsidiaires. A notre avis, celles qui ont été prévues par l'article 11 du décret du 2 mai 1938 pourraient être appliquées en tenant compte autant que possible de la situation de l'intéressé. On peut même envisager, pour les individus les plus dangereux, la création de camps de travail, soit sur le territoire de la France métropolitaine, soit dans certaines colonies.

Quant à l'exécution de la mesure d'expulsion prise à l'encontre de l'apatride, elle appelle quelques observations. Nous avons vu qu'excepté le cas de détention, celui-ci était libre de gagner la frontière en respectant les délais assez courts à lui impartis. Ceux-ci pourraient être allongés en tenant compte des circonstances. D'autre part, afin d'assurer l'efficacité de la mesure, on devrait payer entièrement le voyage de l'intéressé jusqu'à destination. De cette façon, on serait sûr de ne pas le voir refoulé par le pays de transit par exemple, sous le prétexte qu'il n'a pas d'argent pour prendre son billet de chemin de fer. Enfin et surtout, il faudrait laisser aux intéressés leurs pièces d'identité internationales et obtenir les visas nécessaires à leur accession dans le pays choisi ou, à défaut, dans un pays quelconque. Enfin, pour ceux qui n'auraient pas obéi à l'injonction à eux faite de quitter le territoire, ou qui, après l'avoir quitté, seraient rentrés, ils seraient passibles des pénalités prévues par le décret-loi du 2 mai 1938, c'est-à-dire un emprisonnement allant de six mois à trois ans.

Cet ensemble de mesures que nous venons d'exposer

aplanirait la plupart des difficultés rencontrées jusqu'ici, car il tient compte à la fois des besoins du pays en permettant d'expulser les véritables fauteurs de trouble et de conserver ceux qui ont fondé une famille française, et des règles du droit international en respectant la frontière des pays limitrophes. Souhaitons que le législateur s'engage résolument dans cette voie, mais surtout que chaque pays prenne la même initiative : ce jour-là une coopération sur le plan international sera facile à réaliser.

Conclusion

Au terme de cette étude sur l'apatridie, qui n'a eu pour but que de donner au lecteur un aperçu des questions qui se posent avec acuité pour une catégorie de gens de plus en plus nombreuse, nous essaierons de ramasser en quelques pages les solutions que nous avons préconisées tout au cours de notre exposé, solutions qui tendent, soit à enrayer le mouvement de dénationalisation, soit à doter les apatrides d'un statut leur permettant de vivre juridiquement et physiquement d'une façon normale.

Tout d'abord, une réforme sérieuse de la preuve de la nationalité doit être entreprise, tant sur le plan national que sur le plan international. D'une part, en effet, « l'appartenance à une nationalité forme l'élément principal de l'état international des individus » (1).

(1) A. Scelle, *Précis de droit des gens*, T. II, p. 10. ¹

D'autre part, l'ordre public interne exige, lui aussi, que l'état des personnes ne demeure pas incertain (1), afin que l'Etat puisse connaître ceux à qui il peut demander certains services et imposer certaines charges. Enfin, l'individu a intérêt à ce que sa nationalité, qui commande son état et sa capacité et quelques autres droits, ne reste pas dans le doute. Mais si on laisse à chaque gouvernement le soin de déterminer quels sont ses nationaux, il sera amené forcément à déterminer également, comme cela se présente en France, la nationalité des étrangers, d'une manière indirecte tout au moins. Or, il peut en résulter, notamment pour les apatrides, de graves inconvénients, car suivant la politique du moment, la preuve de la nationalité sera rendue plus ou moins difficile. Un exemple nous en est fourni par la Jurisprudence française, au sujet de la nationalité des ressortissants ennemis pendant la guerre, jurisprudence qui a eu pour résultat de créer des apatrides dans certains cas. Le meilleur moyen de parer à l'inconvénient des interprétations divergentes d'une même loi par des tribunaux de divers Etats serait de laisser la possibilité aux intéressés de porter le litige devant une juridiction internationale, comme la Cour permanente de Justice Internationale.

Le statut juridique des apatrides aurait également à bénéficier d'une réforme profonde. Nous ne parlons pas tant ici pour la France que pour les trop nombreux

(1) Cf. Cass. civ., 9 janvier 1924, D. H., 1924, p. 101.

pays étrangers qui se sont refusés jusqu'ici à coopérer étroitement à l'œuvre de la S. D. N. La question du passeport est une de celles qu'il faudrait résoudre au plus tôt. Nous avons montré les efforts faits en ce sens, mais on est encore bien loin d'avoir réalisé une législation parfaite. En effet, ce qu'on appelle communément « passeport Nansen » n'est, en réalité, qu'une carte d'identité valable seulement entre les pays signataires de la Convention de Genève de 1933. D'autre part, tous les apatrides sont loin de posséder cette pièce. Il y en a qui, par manque de connaissance, ne s'en sont pas fait délivrer. Il y en a d'autres sur le compte desquels les offices spécialisés n'ont pu recueillir de renseignements suffisants pour justifier avec une précision, même relative, leur origine. Enfin, les apatrides devenus tels par le jeu des règles sur les conflits de lois en matière de nationalité ne peuvent s'en faire délivrer. Et encore nous n'examinons que le cas favorable où il existe un office Nansen ou toute autre organisation chargée de délivrer des pièces ; mais dans beaucoup de pays rien de tel n'a été prévu. Il faudrait, par conséquent, réaliser un accord complet sur ce point, accord tendant à l'octroi d'un passeport de modèle uniforme à tous les individus sans nationalité, quelle qu'en soit la cause.

Cette question du passeport est d'ailleurs intimement liée à celle du droit d'asile, car il est bien évident qu'un pays peut toujours refuser l'accès de son territoire à l'apatride, qui serait cependant à même de justifier de son identité au moyen d'une telle pièce. C'est là le point crucial. Tout ce que l'on pourra faire

ou dire se brisera inévitablement contre le fait de la fermeture des frontières à ce genre d'immigration, fermeture motivée par les circonstances économiques, sociales ou raciales. Nous ne voulons pas, bien entendu, parler d'une prohibition formelle et générale de toute immigration, quel qu'en soit le caractère, ce serait contraire au droit des gens, mais seulement des restrictions parfois sévères du droit d'accès que les Etats peuvent être amenés à imposer. Même dans ces cas, il restera toujours une population flottante d'apatrides qui vivra en marge de la société, refoulée par toutes les polices. Nous avons constaté ce phénomène surtout depuis que la crise économique a réduit des millions d'individus au chômage. Il apparaît donc que, sur ce point, malgré toute la bonne volonté dont font preuve certains Etats, il est à peu près impossible d'arriver à une solution satisfaisante.

Aussi a-t-on songé, afin d'éviter cet inconvénient, à résorber l'apatridie en incorporant les individus sans nationalité à la population nationale par naturalisation. De cette façon, ils auraient retrouvé un statut juridique avec toutes les prérogatives qui s'y attachent, notamment le droit au travail. Mais, comme précédemment, on se heurte à des impossibilités démographiques ou sociales. Certes, il est probable que l'on pourra arriver à une solution en ce sens, mais cela demande du temps, l'espace de deux ou trois générations au moins, afin que l'assimilation se fasse sans heurts trop brutaux, tant sur le plan culturel que sur le plan social et économique.

C'est pourquoi, en présence des difficultés que l'on

rencontre pour supprimer l'apatridie, il est de beaucoup préférable d'entamer la lutte sur le terrain des causes dont la principale et la plus arbitraire est, sans contredit, la dénationalisation à titre de peine. Nous avons parlé des mesures prises à l'égard des Russes, des Arméniens, des Allemands ; mais la même question va se poser bientôt pour certains Tchéco-Slovaques, pour les Albanais ne voulant pas subir la domination de l'Italie. Il n'y a pas de raisons pour que ce mouvement, commencé au lendemain de la guerre, s'arrête un jour, si aucun accord n'intervient entre toutes les nations intéressées pour s'y opposer. Il est bien évident que c'est un travail vain que de vouloir doter les apatrides d'un statut juridique, si leur nombre augmente continuellement, car ce statut, qui impose une charge et une gêne aux Etats qui consentent à en faire bénéficier les apatrides vivant sur leur territoire, ne peut se concevoir que s'il ne s'applique qu'à un nombre assez restreint de personnes. Or, ce n'est pas ce que nous constatons ici. Le résultat inévitable sera, comme nous le disions plus haut, la fermeture de plus en plus complète des frontières et une diminution des échanges internationaux consécutifs au repliement des nations sur elle-même ; et il en sera ainsi tant que les Etats qui ont adopté une telle politique ne se rendront pas compte que le fait de se décharger sur les autres des nationaux dont on ne veut plus, constitue un abus de droit intolérable. Par conséquent, du point de vue international, on ne peut trouver de justification à la dénationalisation : c'est cela dont il faut se persuader. Certes, on ne peut ignorer les difficultés internes qui

motivent, parfois sérieusement, une telle mesure ; mais chaque Etat ne doit-il pas trouver chez lui assez de moyens de coercition pour réprimer toute atteinte à sa sûreté intérieure et extérieure ? Nous avons dit, cependant, que, à l'encontre des émigrés, il était difficile de ne pas recourir à la dénationalisation, dans certains cas. Mais, là encore, il ne faut pas oublier que, la plupart du temps, ces individus se sont enfuis par crainte des représailles édictées par le gouvernement à leur égard. En dernière analyse, c'est donc toujours à la loi interne qu'il y a lieu de s'en prendre, c'est elle seule qu'il faut réformer.

Au contraire, en ce qui concerne l'apatridie due au jeu des règles sur la nationalité, c'est au droit international qu'il appartient d'établir une réglementation uniforme. D'ailleurs, sur ce point, de nombreux efforts ont déjà été faits, dont le plus complet est celui de la conférence de codification de La Haye en 1930.

A propos de l'expulsion, nous avons donné, en nous plaçant uniquement du point de vue interne, les nombreuses modifications qu'il serait désirable de voir s'opérer dans la législation et la pratique administrative. Mais il est à craindre que ces efforts, en vue d'une plus grande justice, ne donnent pas les résultats qu'on en escompte, s'ils ne font que se cantonner dans le domaine de la législation particulière à chaque Etat. En effet, celui-ci est mal placé pour arbitrer un conflit entre le droit de chaque individu et son droit propre : il est difficile d'être en même temps partie et juge. Aussi l'intervention du droit international en cette matière ne peut que réaliser un énorme progrès, en

systematisant la jurisprudence internationale. Nous avons pu noter, en effet, les difficultés que les expulsés éprouvent à sortir du territoire, difficultés dues, en grande partie, à la répugnance que montrent les gouvernements étrangers à donner asile à des individus jugés indésirables par un autre gouvernement et que, par suite, ils n'ont aucune raison de ne pas considérer, eux aussi, comme de mauvaises recrues. Or, si ce raisonnement se justifie aisément lorsque l'apatride a commis des délits ou des crimes portant atteinte à l'intégrité de l'Etat, il n'en est plus de même lorsque l'expulsion est prononcée pour des motifs les plus futiles. On ne peut considérer comme indésirable quelqu'un qui a eu un accident d'automobile ou qui est en retard pour payer ses impôts. Mais le pays étranger à qui nous envoyons des expulsés n'est pas à même de connaître les motifs pour lesquels l'expulsion a été prononcée. Par conséquent, il peut lui interdire l'accès de son territoire en prétendant que c'est un individu dangereux, alors qu'en réalité ce n'est, bien souvent, qu'une victime. C'est pourquoi l'unification des causes pouvant entraîner la peine d'expulsion, sous le contrôle d'un organisme judiciaire international, réduirait considérablement le nombre des expulsions et permettrait aux Etats d'apprécier en parfaite connaissance de cause s'ils peuvent laisser tel apatride s'établir chez eux.

Cette récapitulation rapide des solutions préconisées au cours de notre étude nous amène à prendre de plus haut le problème des relations internationales, dont l'apatridie n'est qu'un aspect, et à remonter jusqu'aux

principes mêmes du Droit, principes qui doivent commander à tous les rapports entre nations. Or, c'est précisément parce que ces principes ont cessé de diriger ou ne dirigent qu'insuffisamment ces relations que nous avons rencontré tant de difficultés. Si, à chaque instant, nous sommes en présence de conflits, c'est parce que l'Etat, sujet du Droit, a voulu s'insurger contre lui ; fort de sa souveraineté interne, il veut la transporter sur le plan international et s'y constituer le seul maître. M. G. Scelle a très bien exprimé cette idée, quand il écrit que « les grands responsables de la « lenteur des progrès du droit des gens sont les appé-
« tits de puissance des gouvernants et les mystiques
« collectives des gouvernés ou, si l'on préfère, les pas-
« sions et les faiblesses humaines » (1). Cet appetit de puissance est d'ailleurs encouragé par certains philosophes comme Fichte, qui n'a pas craint de dire que, dans les relations d'Etat à Etat, « la tromperie est dans l'ordre des choses naturelle et nécessaire ».

Une telle théorie qui, sur le plan international, est indéfendable, ne peut davantage se soutenir en logique. Il est impossible, en effet, que l'Etat et ses gouvernants puissent rester également souverains dans ce domaine, car ils s'y heurtent à d'autres Etats non moins souverains, qui peuvent prétendre, avec un bon droit semblable, gouverner à leur fantaisie. Admettre cet état de choses, c'est nier toute vie juridique, c'est instaurer le règne de la force, chacun voulant imposer sa volonté à tous et ne recevoir de directives que de soi.

(1) G. Scelle, *op. cit.*, T. I, préface, p. IX.

La conclusion qui s'impose est alors de considérer la souveraineté de l'Etat, non pas comme un droit absolu, mais seulement relatif, ne s'appliquant qu'au territoire et aux nationaux. En dehors de cette sphère, c'est-à-dire lorsque le phénomène « frontière » ou le phénomène « nationalité » s'intercaleront dans les relations entre l'Etat et l'individu, il devra perdre de cet absolutisme, se limiter. Cette limitation ne sera d'ailleurs pas imposée par un autre droit particulier à qui on aurait confié une autorité par faveur, mais par le Droit, ensemble de règles et de principes d'équité, admis par tous en vue d'atteindre à une meilleure justice. Ce Droit est, d'ailleurs, idéal, mais ne doit-on pas justement se fixer un but idéal afin de progresser de façon continue ? Et lorsque les Etats se seront rendus compte qu'il est vain de vouloir s'épuiser en luttes stériles et qu'il est infiniment plus profitable de collaborer étroitement, nous serons bien près de ce but.

VU : *Le Doyen,*
H. NÉZARD.

VU : *Le Professeur,*
Président de la Thèse,
E. GOMBEAUX.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Le Recteur de l'Académie,
Président du Conseil de l'Université,
DAURE.

Bibliographie

OUVRAGES GENERAUX

- ANZILOTTI (Dionisio). — *Cours de droit international*, 3^e éd., 1929, traduction Gidel.
- ARMINJON. — *Précis de droit international*, 3 vol., 1927-1931.
- *Principes de droit international privé*, 1903.
- BLUNTSCHLI. — *Droit international codifié*, 1891.
- FAUCHILLE. — *Traité de droit international privé*, 1921.
- FEBLOWICZ et LAMOUR. — *Statut juridique des étrangers en France*, 1938.
- LEREBOURS-PIGEONNIÈRE. — *Traité de droit international privé*, 3^e éd., 1937.
- LEVEN. — *Le statut juridique des étrangers*, 1938.
- LIVIAN. — *Le régime juridique des étrangers en France*, 1936.
- LORIMER. — *Principes de droit international*, 1885.
- MARTENS (F. DE). — *Traité de droit international*. Paris, 1887.
- NIBOYET. — *Cours de Licence*, 1936-1937.
- *Traité de droit international privé*, 2 vol. parus, 1938.

PILLET. — *Traité pratique de droit international privé*,
2 vol., 1923-1924.

POLITIS. — *Les nouvelles tendances du droit international*, 1927.

SCELLE. — *Précis de droit des gens*, 2 vol., 1932.

WEISS. — *Traité de droit international privé*, 2^e éd.,
6 vol., 1907.

REPERTOIRES ET REVUES

Académie de droit international, recueil de cours, 1930,
IV, Cours de R. CASSIN.

Annuaire de l'Institut de droit international privé.

Annuaire de l'Institut de droit international public,
1936.

Journal de droit international privé, fondé en 1874 par
CLUNET, continué par M. PRUDHOMME.

Nouvelle revue de droit international privé, fondée en
1936 par MM. GOULÉ et LA PRADELLE.

Répertoire pratique de droit international privé,
NIBOYET et DARRAS puis de LA PRADELLE.

Revue de droit international privé, fondée par DARRAS
en 1905, continuée depuis 1934 par
M. NIBOYET sous le titre : *Revue critique de
droit international*.

Revue de droit international et de législation comparée.

Résumé mensuel des travaux de la Société des Nations.

Travaux du Comité français de droit international,
1935.

OUVRAGES SPECIAUX

- CABOUAT (J.). — *Du retrait des naturalisations*, 1916.
COGORDAN. — *La dénationalisation à titre de peine*, 1890.
MIRKINE-GUETZEVITCH. — *Les constitutions de l'Europe nouvelle*, 2 vol. 1938.
MAUCO. — *Les étrangers en France*, 1932.
REALE. — *Les régimes des passeports et la S. D. N.*
ZEBALLOS. — *La nationalité au point de vue de la législation comparée et du droit privé humain*, 4 vol., 1914-1919.

THESES

- COLANERI (A.). — *La condition des sans-patrie*. Paris, 1932.
CUGNIN. — *L'expulsion des étrangers*. Nancy, 1912.
HSU-FU-YUNG. — *La protection des réfugiés par la S. D. N.* Lyon, 1935.
LACHAZE (M.). — *Du statut juridique de l'étranger au regard du droit public français*. Paris, 1928.
LIPOVANO. (I. G.). — *L'apatridie*. Paris, 1935.
PETCHORINE (D.). — *La condition des Russes en France*. Paris, 1929.
REY (R.). — *La police des étrangers en France*. Paris, 1937.
VINDRY (N.). — *L'apatridie*. Aix-en-Provence, 1925.

ARTICLES

- AUDINET. — *Les heimatlose et leur condition juridique*, Clunet, 1925, p. 890.
- BAR. — *Observations concernant la preuve de la nationalité*, Revue de droit international et de législation comparée, 1907, p. 711.
- CHAMPCOMMUNAL. — *La condition des Russes à l'étranger et spécialement en France*, Revue de droit international privé, 1924, p. 344.
- GEGOUT (M.). — *Les conflits de nationalité*, article paru dans « La nationalité dans la science sociale et dans le droit contemporain ».
- JAPIOT. — *Jurisprudence française en matière de nationalité*, Revue trimestrielle de droit civil, 1912.
- E. LÉVY. — *La preuve de la nationalité*, Revue politique et parlementaire, avril 1920, p. 108.
- MARTIN. — *La preuve de la nationalité*, article paru dans « La nationalité dans la science sociale et dans le droit contemporain ».
- MIRKINE-GUETZEVITCH. — *Les sources constitutionnelles de la nationalité*, article paru dans « La nationalité dans la science sociale et dans le droit ».
- PHILONENKO. — *L'expulsion des Heimatlose*, Clunet, 1933, p. 1161.
- PRUDHOMME (A.). — *La révolution bolchévique et le statut juridique des Russes*, Clunet, 1924, p. 711.

TRACHTENBERG. — *La situation des apatrides. — La preuve de l'apatridie*, Revue critique de droit international, 1933, pp. 235 et 588.

VICHNIAC. — *Le statut international des apatrides*, Recueil des cours de l'Académie de La Haye, 1933, t. I, vol. 43, p. 138.

Table des Matières

INTRODUCTION	9
TITRE I. — CAUSES DE L'APATRIDIE.....	17
CHAPITRE PREMIER. — CONFLITS NÉGATIFS DE NATIONALITÉ	19
Section I. — <i>Apatridie due au mariage</i>	21
§ 1 ^{er} . — Apatridie se manifestant au moment du mariage	22
§ 2. — Apatridie se manifestant au cours du mariage	24
Section II. — <i>Apatridie due à la naissance</i>	25
CHAPITRE II. — LA DÉNATIONALISATION.	
Section I. — <i>Principaux cas de dénationalisation</i>	32
§ 1 ^{er} . — Dénationalisation pouvant s'appliquer à tous les citoyens	32
a) Déchéance de nationalité pour prise d'un service public à l'étranger....	32
b) Déchéance pour immigration.....	33

c) Déchéance pour actes d'hostilité commis à l'étranger contre le pays.....	34
§ 2. — Dénationalisation ne pouvant s'appliquer qu'à certaines catégories de citoyens	34
Section II. — <i>Critiques de ces déchéances et remèdes qu'on peut y apporter.....</i>	38
§ 1 ^{er} . — Les émigrés	38
§ 2. — Les indésirables qui n'ont pas quitté le territoire	40
CHAPITRE III. — APATRIDIE DUE AUX TRAITÉS DE PAIX.	43
TITRE II. — PREUVE DE L'APATRIDIE.....	47
CHAPITRE PREMIER. — PREUVE DE L'APATRIDIE RÉSULTANT DE LA PERTE DE LA NATIONALITÉ.	51
Section I. — <i>Preuve de la nationalité antérieure</i>	52
Section II. — <i>Preuve de la déchéance ou de la perte de la nationalité</i>	54
§ 1 ^{er} — Cas où il y a jugement ou décision administrative	54
§ 2. — Cas où la déchéance résulte automatiquement d'un certain nombre de faits	54
CHAPITRE II. — PREUVE DE L'APATRIDIE D'ORIGINE.	57

TITRE III. — LES DROITS DONT LES APATRIDES ONT LA JOUISSANCE EN FRANCE.	59
CHAPITRE PREMIER. — DROITS PUBLICS DONT LES APATRIDES ONT LA JOUISSANCE.....	65
Section I. — <i>Accès du territoire</i>	67
§ 1 ^{er} . — Le passeport	69
§ 2. — Autorisation spéciale	78
Section II. — <i>Séjour en France</i>	80
§ 1 ^{er} . — Conditions d'un séjour régulier.	81
§ 2. — Restriction au droit de libre circulation	85
Section III. — <i>L'établissement en France</i>	87
Section IV. — <i>Autres droits et libertés publiques dont les apatrides ont la jouissance.</i>	91
CHAPITRE II. — DROITS ET DEVOIRS POLITIQUES RECONNUS AUX APATRIDES	95
CHAPITRE III. — DROITS PRIVÉS DONT LES APATRIDES ONT LA JOUISSANCE	101
Section I. — <i>Lois accordant expressément certains droits aux étrangers et par assimilation aux apatrides</i>	103
Section II. — <i>L'article 11 du Code Civil</i>	105

Section III. — <i>Véritable contenu de l'article 11 : Les droits refusés aux étrangers ou qui ne leur sont accordés que sous certaines conditions</i>	106
§ 1 ^{er} . — Droits accordés sous condition de réciprocité.	106
§ 2. — Conditions autres que la récipro- cité, permettant aux étrangers en géné- ral et, par assimilation, aux apatrides de jouir de certains droits	111
TITRE IV. — LOI APPLICABLE AU STATUT PERSONNEL DES APATRIDES.	115
TITRE V. — EXPULSION	125
CHAPITRE PREMIER. — PEUT-ON ET DOIT-ON EXPUL- SER LES INDÉSIRABLES ?	127
CHAPITRE II. — CONDITIONS DE L'EXPULSION	133
Section I. — <i>Individus visés</i>	134
Section II. — <i>Faits visés</i>	135
CHAPITRE III. — FORMES DE L'EXPULSION	145
Section I. — <i>Expulsion judiciaire</i>	145
Section II. — <i>Expulsion administrative</i>	145
§ 1 ^{er} . — Refoulement	146
§ 2. — Retrait de la carte d'identité....	147

CHAPITRE IV. — PROCÉDURE DE L'EXPULSION ADMINISTRATIVE.	149
Section I. — <i>Qui peut prononcer l'expulsion?</i>	149
Section II. — <i>Formes de cette expulsion</i>	151
§ 1 ^{er} . — Apatrides détenus	151
§ 2. — Apatrides non détenus.....	151
Section III. — <i>Critique</i>	154
CHAPITRE V. — VOIES DE RECOURS	157
Section I. — <i>Voies de recours en vue d'obtenir une mesure de faveur</i>	158
§ 1 ^{er} . — Recours hiérarchique.	158
§ 2. — Recours gracieux	158
Section II. — <i>Recours tendant à une réformation</i>	161
§ 1 ^{er} . — Voie de recours indirecte devant le tribunal correctionnel	161
§ 2. — Voie de recours directe devant le Conseil d'Etat	161
CHAPITRE VI. — CESSATION TEMPORAIRE OU DÉFINITIVE DE L'EXPULSION	165
Section I. — <i>Sursis à l'expulsion</i>	167
Section II. — <i>Cessation de l'expulsion</i>	168
CHAPITRE VII. — L'INFRACTION A L'ARRÊTÉ D'EXPULSION ET SA SANCTION	169

Section I. — <i>Sanction pénale, critique</i>	170
Section II. — <i>Exposé des difficultés rencontrées</i>	172
Section III. — <i>Essais de solution</i>	174
§ 1 ^{er} . — Plan international	174
§ 2. — Plan national	175
CHAPITRE VIII. — THÈSE PROPOSÉE	185
CONCLUSION	195
BIBLIOGRAPHIE.	205

